TEEM

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

30 AÑOS DE JUSTICIA ELECTORAL EN MICHOACÁN

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

30 años de Justicia Electoral en Michoacán

Morelia, Michoacán 2022
Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

30 años de Justicia Electoral en Michoacán / Yasmín Esquivel Mossa [y otros dieciocho]; Pérez Contreras Salvador Alejandro, prólogo. -- 1ª edición. --Morelia, Michoacán, México: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2022.

(322 páginas)

ISBN en trámite

1. El Estado Mexicano y la Protección de los Derechos de Participación Política de la Mujer: la Violencia Política en Razón de Género. 2. Avances y Retos en la Impartición de Justicia Electoral para los Pueblos y Comunidades Indígenas del País. 3. El Caso Maravatío: Conformación Paritaria del Ayuntamiento por Ajustes de Género. 4. Juzgar la Violencia Política en Razón de Género en Contra de las Mujeres. 5. Evolución en la Protección de los Derechos Político-Electorales contra actos Partidistas: Reconocimiento del Avance y Problemas Actuales del Sistema de Defensa de los Derechos de los Militantes. 6. El Modelo de Transversalidad del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre y Paritaria en el Ámbito Político, como Fuente para el Fortalecimiento del Sistema de Nulidades en Materia Electoral. 7. Cómo juzgar la violencia política contra las mujeres por razones de género. 8. Redes Sociales y la Sala Regional Especializada. 9. Cuatro elecciones de Ayuntamientos de Michoacán anuladas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 10. La Violencia Política en la Materia Electoral: Criterios Recientes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF. 11. El Juzgador como Héroe Cultural de la Democracia. Homenaje al Magistrado Leonel Castillo González. 12. Justicia Legitimadora. 13. INE, Paridad en Gubernaturas y Justicia Electoral. Una Breve pero Exitosa Historia. 14. Inclusión e Igualdad Sustantiva: Elementos Imprescindibles en Democracia. 15. Trascendencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el Ejercicio Democrático de la Entidad, y, una Propuesta. 16. Justicia y Derecho: una Reflexión desde el Ámbito Electoral. 17. Omisión del Estado Mexicano de Brindar una Tutela Judicial Efectiva a las Comunidades Indígenas Derivada de Conflictos por Ejercicio Directo de Recursos Públicos, caso Michoacán. 18. El Papel de la Ciudadanía como Corresponsable de Salvaguardar el Interés Superior de la Niñez en Materia Político-Electoral. 19. Criterios Asumidos y Desafíos de los Tribunales Electorales en Materia de Violencia Política en Razón de Género Contra las Mujeres e Incompetencia en la Administración Directa de Recursos Públicos de las Comunidades Indígenas

30 años de Justicia Electoral en Michoacán

1a. edición, 2022.

D. R. © Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
Coronel Amado Camacho 294,
Colonia Chapultepec Oriente,
C.P. 58260,
Morelia, Michoacán, México.
Teléfono 443 11 30 130.

teemich.org.mx

Edición: Presidencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Se autoriza la reproducción del contenido citando la fuente.
Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.
Obra de distribución gratuita. Prohibida su venta.
Consulta y descarga libre en: https://teemich.org.mx/publicaciones/.

ISBN en trámite
Impreso en Morelia, Michoacán.

30 AÑOS
DE JUSTICIA ELECTORAL EN MICHOACÁN
1992 - 2022

Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Salvador Alejandro Pérez Contreras
Magistrado Presidente

Yurisha Andrade Morales
Magistrada

Alma Rosa Bahena Villalobos
Magistrada

Yolanda Camacho Ochoa
Magistrada

Índice

Presentación.....7

Prólogo 17

El Estado Mexicano y la Protección de los Derechos de Participación Política de la Mujer: la Violencia Política en Razón de Género
Dra. Yasmín Esquivel Mossa…..23

Avances y retos en la impartición de justicia electoral para los pueblos y comunidades indígenas del país
Dra. Janine M. Otálora Malassis…..41

El Caso Maravatío: Conformación Paritaria del Ayuntamiento por Ajustes de Género
Mtra. Mónica Aralí Soto Fregoso…..51

Juzgar la Violencia Política en Razón de Género en Contra de las Mujeres
Dra. Eva Barrientos Zepeda.....65

Evolución en la Protección de los Derechos Político-Electorales contra actos Partidistas: Reconocimiento del Avance y Problemas Actuales del Sistema de Defensa de los Derechos de los Militantes
Mtro. Ernesto Camacho Ochoa 81

El Modelo de Transversalidad del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre y Paritaria en el Ámbito Político, como Fuente para el Fortalecimiento del Sistema de Nulidades en Materia Electoral
Mtra. M. Alejandra Chávez Camarena 99

Cómo Juzgar la Violencia Política Contra las Mujeres por Razones de Género
Mtra. Gabriela del Valle Pérez
Mtra. Ana Karla González Lobo…..119

Redes Sociales y la Sala Regional Especializada
Mtro. Luis Espíndola Morales
Mtra. Cristina Viridiana Álvarez González 135

Cuatro Elecciones de Ayuntamientos de Michoacán anuladas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Mtra. Marcela Elena Fernández Domínguez 147

La Violencia Política en la Materia Electoral: Criterios Recientes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF
Dr. Enrique Figueroa Ávila…..163

El Juzgador como Héroe Cultural de la Democracia. Homenaje al Magistrado Leonel Castillo González
Dr. Sergio Arturo Guerrero Olvera.....181

Justicia Legitimadora
Mtra. Norma Irene De La Cruz Magaña.....197

INE, Paridad en Gubernaturas y Justicia Electoral. Una Breve, pero Exitosa Historia
Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan… 207

Inclusión e Igualdad Sustantiva: Elementos Imprescindibles en Democracia
Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas… 221

Trascendencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el Ejercicio Democrático de la Entidad, y, una Propuesta
Mtro. Juan Adolfo Montiel Hernández.....241

Justicia y derecho: una reflexión desde el ámbito electoral
Dra. Yurisha Andrade Morales… 253

Omisión del Estado Mexicano de Brindar una Tutela Judicial Efectiva a las Comunidades Indígenas Derivada de Conflictos por Ejercicio Directo de Recursos Públicos, caso Michoacán
Dra. Alma Rosa Bahena Villalobos 269

El Papel de la Ciudadanía como Corresponsable de Salvaguardar el Interés Superior de la Niñez en Materia Político-Electoral
Licda. Yolanda Camacho Ochoa.....285

Criterios Asumidos y Desafíos de los Tribunales Electorales en Materia de Violencia Política en Razón de Género Contra las Mujeres e Incompetencia en la Administración Directa de Recursos Públicos de las Comunidades Indígenas
Dr. Salvador Alejandro Pérez Contreras… 301

Presentación

Presentación

La presente obra editorial es conmemorativa del trigésimo aniversario de la creación e instalación del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por ello resulta relevante en este marco de conmemoración traer a colación una remembranza histórica de dicho órgano garante del sistema democrático en el estado, como uno de los tribunales electorales más longevos del país, creado mediante Decreto 122, de la Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán, de 12 de diciembre de 1991, al establecerse en el artículo 13 de la Constitución Política de Michoacán las bases para el establecimiento de un sistema de medios de impugnación y para determinar la estructura y atribuciones del órgano jurisdiccional electoral, delimitando su naturaleza como órgano autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad, cuya competencia primigenia se centraba únicamente en sustanciar y resolver los recursos de apelación e inconformidad.

Fue el 13 de febrero de 1992, cuando el Congreso del Estado, aprobó mediante Decreto 138, la primera integración del Tribunal Electoral, la cual estuvo conformada por 6 Magistraturas: 3 Magistraturas Numerarias y 3 Supernumerarias, con el carácter de Numerarias se designó a: Hilda Navarro Skinfield, Gregorio Sánchez León y Raúl Vallejo Meza y como Supernumerarias estuvieron: Mauro Hernández Pacheco, Luís Alonso Rodríguez Nieto y José Liborio Pérez Rangel. Así, el día 14 de febrero de 1992 se celebró la primera sesión de Pleno del Tribunal Electoral, eligiéndose como Presidenta a la única mujer que formó parte de dicha integración, siendo en esa misma fecha la ceremonia oficial de instalación del Tribunal. Integración que a los siete meses quedó conformado solo por hombres, al haber renunciado la Magistrada Presidenta, designándose en su lugar como Magistrado Numerario a José Solórzano Juárez. Designaciones que se efectuaron por el Congreso del Estado de entre las propuestas del Poder Ejecutivo.

En esta primera etapa del Tribunal Electoral se integraba con una Sala Colegiada conformada por las Magistraturas Numerarias, misma que funcionaba en Pleno, actuando en el caso de ausencias de las Magistraturas Numerarias las Supernumerarias, quienes entraban a receso al término de cada proceso electoral.

En esta época existía una conformación mixta para el sistema de la revisión de las elecciones en Michoacán, puesto que si bien se había establecido un sistema de medios de impugnación competencia del órgano jurisdiccional cuyas resoluciones resultaban obligatorias sin que procediera recurso alguno contra ellas, es el caso que las mismas podían ser modificadas o revocadas por el Colegio Electoral del Congreso del Estado –integrado con un número determinado de diputados propietarios–, cuando de su revisión deducían que existían violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de las pruebas y motivación del fallo, mismo que además tenía la atribución de calificar la elegibilidad y declarar la validez de la elección de los propios integrantes del Congreso del Estado, así como calificar la elección de Gobernador.

La segunda etapa del Tribunal tuvo lugar con las reformas de 1995, al publicarse el Decreto 150, de 27 de abril, mediante el cual se realizaron diversas modificaciones y adiciones a la Constitución Política del Estado, al modificarse el numeral 13, que confirió al Tribunal el carácter de máxima autoridad jurisdiccional, al derogarse la disposición normativa que facultaba al Colegio Electoral a revisar las sentencias emitidas por el órgano jurisdiccional, dejándose subsistente solo la facultad para calificar la elección de Gobernador.

En ese mismo año tuvo lugar la promulgación del Código Electoral, en el cual se instituyó el Instituto Electoral de Michoacán como la autoridad encargada de organizar las elecciones, a la par se estableció una nueva conformación del Tribunal, ahora integrándose por 4 Magistraturas Numerarias y 2 Supernumerarias, en cuya designación intervenían los 3 poderes, pues éstos se elegían por el Congreso del Estado de entre propuestas del Ejecutivo Estatal y del Poder Judicial. Su funcionamiento en esta etapa fue en Pleno y en Salas Unitarias, estableciéndose una segunda instancia interna para cada proceso electoral, que se denominó Sala de Segunda Instancia, a quien le competía conocer del nuevo medio de impugnación: el recurso de reconsideración; asimismo se instituyó el recurso de revisión cuya competencia correspondía al recién creado Instituto Electoral de Michoacán.

Con estas nuevas disposiciones, en mayo de 1995, tuvo lugar la designación de la segunda integración del Tribunal, misma que primigeniamente fue conformada por 4 hombres y 2 mujeres, al integrarse por las Magistradas y Magistrados Numerarios: Adolfo Mejía González, Pedro Carlos Arroyo Carrillo, Armando Chávez Román y Eva Sandoval Carranza y como Supernumerarios: Lydia Hortensia Barriguete Parra y Apolinar Rodríguez

Aguilar; sin embargo, en 1998 ante la renuncia de quien fungía como Presidente –Adolfo Mejía González– el Congreso eligió como Magistrada Numeraria a María de los Ángeles Órnelas Manríquez. De esta forma el Tribunal por primera vez tuvo una conformación paritaria de 3 hombres y 3 mujeres.

Dicha integración forjó las bases de lo que hasta hoy sigue siendo una actividad esencial para el Tribunal, tales como las tareas de capacitación, investigación y difusión, instituyéndose normativamente el Centro de Capacitación, Investigación y Difusión del Derecho Electoral, el cual debido a la falta de presupuesto formalmente inició labores hasta el 22 de marzo de 2002, desarrollándose en ese inter tales tareas por la Primera Sala, al ser la única permanente en el Tribual.

En 1997, se inició formalmente con una obra de difusión, la cual daría cuenta tanto de las actividades jurisdiccionales, de capacitación como de las editoriales del Tribunal, para a la postre ser únicamente un espacio editorial, mismo que tuvo distintas denominaciones: Gaceta Electoral, Colección: Cuadernos de Divulgación sobre Cultura de la Legalidad; del Elector y actualmente Revista Ius-Electoral.

En el año 2000, podría identificarse como el inicio de la tercera etapa del Tribunal, en la cual se dieron grandes cambios en el régimen democrático, al eliminarse el sistema mixto de calificación de elecciones, puesto que ya no era el Colegio Electoral quien tendría la competencia para declarar la legalidad y validez de la elección de la Gubernatura, sino que esta facultad desde esa fecha a la actualidad se atribuyó exclusivamente al Tribunal. Estructuralmente la integración del órgano jurisdiccional aumentó de 6 a 10 Magistraturas, 7 Numerarias y 3 Supernumerarias, excluyéndose del proceso de designación al Poder Ejecutivo, para ser nombrados por el Congreso de Estado a propuesta del Supremo Tribunal de Justicia, su funcionamiento ahora era en Salas Unitarias, Colegiadas y en Pleno, previéndose ahora 2 Salas de Segunda Instancia, mismas que se conformaban por 3 Magistraturas.

Con la reforma al Código Electoral en el 2001, se dotó de competencia al Tribunal para conocer excepcionalmente de los recursos de revisión, competencia que, si bien a la fecha se conserva, la misma ha generado un mínimo registro de expedientes, conservándose la atribución para resolver los recursos de apelación y reconsideración, y el denominado hasta la fecha juicio de inconformidad.

Con esta nueva estructura, en junio de 2001, el Congreso del Estado eligió a quienes fungiría como Magistradas y Magistrados por dos proceso electorales, designando 4 mujeres y 6 hombres, ostentando el cargo de Numerarias: María de los Ángeles Llanderal Zaragoza, Armando Chávez Román, Rosa Alanís Yépez, Dora Elia Herrejón Saucedo, Gilberto Alejandro Bribiesca Vázquez, Víctor Manuel Ponce Solorio y Rolando López Villaseñor; y como Supernumerarios: Augusto Arriaga Mayés, Lucia Villalón Alejo y Miguel Dorantes Marín, en esta integración la Presidencia estuvo a cargo por segunda ocasión de una mujer, la licenciada María de los Ángeles Llanderal Zaragoza, presidencia a cargo de una mujer que a la fecha podría considerarse la más duradera, puesto que tal cargo se desempeñaba por todo el periodo constitucional por el que había sido designada Magistrada, al no existir en ese entonces previsión legal que contemplara rotación en el cargo de Presidenta o Presidente.

Siendo en enero de 2002, cuando por primera vez se calificó por un órgano jurisdiccional la legalidad y validez de la elección de Gobernador.

En esta tercera etapa del Tribunal, si bien en el periodo inter proceso electoral, se declaraba el receso de las Salas a excepción de la Primera, la cual que era ocupada por la Presidencia, siendo la única que ejercía funciones jurisdiccionales, a partir de marzo de 2002, las demás Magistraturas fungieron como titulares de las coordinaciones del Centro de Capacitación, con lo cual se dio mayor auge al fomento y difusión de la cultura cívico electoral en la sociedad michoacana hasta en tanto iniciaba el proceso electoral 2004-2005, concluyéndose así la tercera integración del Tribunal.

Esta integración a finales de 2003, también tuvo lugar la renuncia de uno de sus integrantes, el Magistrado Gilberto Alejandro Bribiesca Vázquez, al haber sido designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia.

De 2007 al 2014, dio inicio la cuarta época del Tribunal, el cual nuevamente tuvo cambios estructurales y legales, puesto que ahora su integración era únicamente colegiada en Pleno y de una sola instancia, al desaparecer las Salas tanto Unitarias como las de Segunda Instancia, su estructura bajó a 5 Magistraturas, ahora designadas exclusivamente por el Congreso del Estado, mediante procedimiento de convocatoria abierta; de esta manera previo al inicio del proceso electoral 2007-2008, el Congreso del Estado designó a María de Jesús García Ramírez, Fernando González Cendejas, Alejandro Sánchez García, Jorge Alberto Zamacona Madrigal y Jaime del Río Salcedo, como Magistrada y Magistrados, siendo el

último de los Magistrados quien fungió como Presidente del Tribunal hasta marzo de 2013 al haber sido designado como Consejero del Poder Judicial del Estado, asumiendo la presidencia por tercera ocasión una mujer, la única Magistrada integrante de dicho Pleno.

El período constitucional al igual que la anterior integración fue por dos procesos electorales ordinarios sucesivos, con la distinción que en esta integración una vez declarado el receso en el 2008, los titulares de las cuatro Magistraturas que iban a receso, promovieron sendos Juicios de Amparo en los que hicieron valer, la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Código Electoral, concluyéndose por la justicia federal que dicha declaratoria de receso resultaba contraria a la Constitución Federal, sentándose con ello un gran precedente para la permanencia de esa y las subsecuentes integraciones, pues tal acontecimiento daría pie a la reforma constitucional electoral local de 2010 al disponerse la consolidación del principio de *permanencia en el órgano jurisdiccional, dotando de certeza a sus integrantes e impulsando su especialización.*

En noviembre de 2011, se aprobó que el Salón de Plenos del Tribunal, llevara por nombre: "Leonel Castillo González", en honor a uno de los grandes pioneros en la impartición de justicia electoral y de quien en la presente obra se hace honores por parte del Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera.

La labor jurisdiccional del Tribunal se amplió en el 2013, año en el que se tuvo el primer antecedente de lo que a la postre derivaría en la competencia para conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, mismo que tuvo lugar derivado de un medio de impugnación que se registró como asunto especial (AES) promovido en contra el Ayuntamiento de Jiquilpan que se interpuso porque no se había designado a un jefe de tenencia, caso del cual si bien se analizó la incidencia en la materia electoral, al no contemplarse en la normativa medio de impugnación alguno a través del cual pudiera conocerse de la controversia se ordenó su remisión a la Sala Regional Toluca, quien primeramente confirmó la incidencia en la materia electoral y en segundo lugar vinculó al Tribunal para que resolviera la controversia mediante la instrumentación de un procedimiento que garantizara el debido proceso, ello a efecto de proteger el derecho de acceso a la justicia, con ello se apertura la competencia para a través de los asuntos especiales se pudiera conocer de diversa temática vinculada principalmente a la elección de jefaturas de tenencia y encargaturas del orden, la protección del derecho de los representantes de elección

popular al debido ejercicio del cargo, hasta la reforma local de 2014, en la cual ya se incorporó normativamente el Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. A la vez armonizándose con la reforma federal electoral de febrero de 2014, en junio de 2014, se publicó el nuevo Código Electoral, mismo que a la fecha se encuentra vigente, en el que se incorporó en una competencia dividida el Procedimiento Especial Sancionador para conocer de las denuncias contraventoras de diversas normas dentro de los procesos electorales, procedimiento que a la fecha y derivado de otra reforma a nivel federal originó que en julio de 2014, el Congreso adicionara en el Código Electoral un Procedimiento Especial Sancionador en Materia de Violencia Política contra la Mujer en Razón de Género, para conocerse no solo durante los procesos electorales sino fuera de esa periodicidad.

Con la gran reforma electoral federal de 2014, dio inicio a la quinta época del Tribunal, siendo uno de los grandes cambios el modelo de designación de las Magistraturas, ya que ahora dicha atribución se concentró a nivel federal en el Senado de la República, estableciéndose el principio de renovación escalonada, en esta etapa se fijaron periodos de encargo de 3, 5 y 7 años, asimismo se dispuso la rotación anual en la titularidad de la Presidencia. En ese sentido el 2 de octubre del 2014, el Senado designó como Magistrados a José René Olivos Campos, por un periodo de 7 años, Omero Valdovinos Mercado e Ignacio Hurtado Gómez, por 5 años; Rubén Herrera Rodríguez y Alejandro Rodríguez Santoyo, por 3 años.

Durante esta integración, el 20 de diciembre de 2018, se creó oficialmente la Coordinación de Género y Derechos Humanos del Tribunal como un área de apoyo técnico encargada de reconocer, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, particularmente los de las mujeres y grupos vulnerables que intervienen en el desarrollo y consolidación de la democracia del Estado de Michoacán, contribuyendo además con la defensa de los derechos políticos de toda la ciudadanía a través de labores de difusión, seguimiento a los acuerdos institucionales y una agenda que contenga la implementación de un modelo de inclusión y cero discriminación.

Al concluir el periodo de 3 años de los Magistrados Rubén Herrera Rodríguez y Alejandro Rodríguez Santoyo, el Senado de la República emitió la convocatoria correspondiente y una vez que llevó a cabo el procedimiento, en diciembre de 2019 eligió a las 2 Magistraturas vacantes, designándose en el cargo por el periodo de 7 años a Yolanda

Camacho Ochoa y Salvador Alejandro Pérez Contreras, quienes junto con los Magistrados José René Olivos Campos, Omero Valdovinos Mercado e Ignacio Hurtado Gómez conformaría la sexta integración del Tribunal.

Concluido el periodo de los Magistrados designados por 5 años, en septiembre de 2019, el Senado de la República, emitió Convocatoria, siendo el 22 de octubre de 2019, cuando el Pleno del Senado de la República aprobó la designación como Magistradas electorales de Alma Rosa Bahena Villalobos y Yurisha Andrade Morales, por un período de 7 años.

Fue así que por primera vez en la historia del Tribunal el Pleno quedó integrado con un mayor número de mujeres: 3 Magistradas y 2 Magistrados. Esta nueva integración fue inicialmente dirigida en la Presidencia por la Magistrada Yolanda Camacho Ochoa, siendo relevada en dicho cargo por la Magistrada Yurisha Andrade Morales, y derivado de la rotación paritaria en dicho cargo, a partir de 5 de octubre de 2021, se eligió como Presidente al Magistrado Salvador Alejandro Pérez Contreras, actualmente siendo el único varón que conforma el Pleno, ello pues el 6 octubre de 2021 concluyó su periodo constitucional el Magistrado José René Olivos Campos, existiendo desde esa fecha una vacante en el Pleno del Tribunal.

En esta integración, el Tribunal dio un paso importante en el acceso a la justicia electoral de manera digital, al disponerse la celebración de reuniones y sesiones vía remota, se implementó el uso de mecanismos electrónicos para la recepción de medios de impugnación, por lo que la ciudadanía ahora tiene la posibilidad de presentar sus impugnaciones, escritos o realizar comparecencias de forma electrónica, asimismo se aprobó el uso de la firma electrónica certificada en las determinaciones plenarias.

Con lo expuesto podemos concluir que en estas tres décadas del Tribunal Electoral de Michoacán a la par de los cambios estructurales, cada una de las integraciones del Pleno han contribuido en la vida democrática del Estado, mediante las distintas interpretaciones plasmadas en las sentencias, que ha dado lugar a un amplio ámbito competencial, forjándose un órgano permanente y autónomo, siendo uno de los mayores retos el consolidar sus avances y fortalecer su trayectoria.

A la par de la impartición de justicia, al Tribunal también le corresponde desarrollar las actividades relativas al fomento de la cultura de la legalidad mediante la difusión del

Derecho Electoral, a través de publicaciones que permitan a la ciudadanía el conocer a través del quehacer editorial la evolución del Derecho Electoral, desde el ámbito jurisdiccional como el administrativo tanto a nivel federal como local siendo honroso para el Tribunal que en esta obra conmemorativa de 30 años de justicia electoral en Michoacán, se pueda leer algunas reflexiones de quienes integran el máximo órgano jurisdiccional en el País, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de las Magistraturas que integran la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de las Consejerías del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Electoral de Michoacán, de las Magistraturas del Tribunal Electoral de la Ciudad de México y por supuesto de las magistraturas del Tribunal Electoral de Michoacán.

El Tribunal Electoral del Estado, agradecemos a los autores de los capítulos de este libro por su disposición para compartir sus conocimientos, reiterando nuestro reconocimiento a quienes hacen que la justicia electoral, cada día sea más cercana a la ciudadanía.

Al personal del Tribunal que a lo largo de estos 30 años de justicia electoral en Michoacán ha enalteciendo con su labor, la justicia electoral local.

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Prólogo

Prólogo

Las instituciones públicas más allá de integrar la estructura de un estado, tienen la función de materializar y dotar de contenido sustancial al Estado Constitucional y Democrático de Derecho a través del desarrollo eficaz de la función que les corresponde y bajo el respeto irrestricto al deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Así, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán como parte de su tarea de difundir la cultura de la legalidad, la justicia electoral y los derechos político electorales y, en el marco de la conmemoración de su trigésimo aniversario, conjunta en la presente obra, un cúmulo de reflexiones y propuestas jurídicas, de impacto social y específicamente enfocadas a la difusión de la materia electoral, expuestas por destacados juristas y honorables personas que, desde su ámbito de actuación, día a día aportan al desarrollo democrático y a la progresividad del derecho electoral.

En este contexto, uno de los tópicos abordados, con gran relevancia y desarrollo en la actualidad, es la participación paritaria de las mujeres en la vida pública y la violencia política por razón de género como problemática a la que se han enfrentado; contando al respecto con enriquecedores artículos tales como "El estado mexicano y la protección de los derechos de participación política de la mujer: la violencia política en razón de género" expuesto por la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; "El caso Maravatío: conformación paritaria del ayuntamiento por ajustes de género", de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso; "Juzgar la violencia política en razón de género en contra de las mujeres", de la Magistrada Eva Barrientos Zepeda; "El Modelo de Transversalidad del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y paritaria en el ámbito político, como fuente para el fortalecimiento del sistema de nulidades en materia electoral", de la Magistrada M. Alejandra Chávez Camarena; "Cómo juzgar la violencia política contra las mujeres por razón de género", de la Magistrada Gabriela del Valle Pérez y la Doctorante Ana Karla González Lobo; "La violencia política en la materia electoral: criterios recientes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF", del Magistrado Enrique Figueroa Ávila.

De igual forma, otra de las temáticas que se expone, refleja la evolución del derecho electoral con relación a la garantía de los derechos político electorales de los pueblos y

comunidades indígenas, así como los retos que se enfrentan en la actualidad respecto a la tutela judicial de los mismos y por ende, de la competencia electoral; lo que podrá advertirse en el artículo "Avances y retos en la impartición de justicia electoral para los pueblos y comunidades indígenas del país", abordado por la Magistrada Janine M. Otálora Malassis; así como en la aportación "Omisión del Estado mexicano de brindar una tutela judicial efectiva a las comunidades indígenas derivada de conflictos por ejercicio directo de recursos públicos, caso Michoacán", de la autoría de la Magistrada Alma Rosa Bahena Villalobos; y en el ensayo "Criterios asumidos y desafíos de los Tribunales Electorales en materia de violencia política en razón de género contra las mujeres e incompetencia en la administración directa de los recursos públicos de las Comunidades Indígenas", expuesto por el Magistrado Presidente de este Tribunal, Salvador Alejandro Pérez Contreras.

También, se da cuenta de la evolución jurídica, tanto en las normas, como en la protección jurisdiccional y en la repercusión social, de derechos político electorales de la ciudadanía; enriqueciendo esta obra los artículos "Evolución en la protección de los derechos político-electorales contra actos partidistas: reconocimiento del avance y problemas actuales del sistema de defensa de los derechos de los militantes", de la autoría del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa; "Inclusión e igualdad sustantiva: elementos imprescindibles en democracia", expuesto por la Consejera Dania Paola Ravel Cuevas; "El papel de la ciudadanía como corresponsable de salvaguardar el interés superior de la niñez en materia político-electoral", aportación de la Magistrada Yolanda Camacho Ochoa; y "Redes sociales y la Sala Regional Especializada", del Magistrado Luis Espíndola Morales y la Secretaria Cristina Viridiana Álvarez González.

Y por supuesto que en el recorrido del contenido de la presente obra se encontrarán notables reflexiones del papel que las instituciones y los operadores electorales juegan en la construcción de la justicia y el estado de derecho, así como experiencias prácticas de sus contribuciones; contando así con los artículos "Cuatro elecciones de ayuntamientos de Michoacán anuladas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", expuesto por la Magistrada Marcela Elena Fernández Domínguez; "Justicia y derecho: una reflexión desde el ámbito electoral", de la Magistrada Yurisha Andrade Morales; "Justicia legitimadora", de la Consejera Norma Irene de la Cruz Magaña; "INE, paridad en gubernaturas y justicia electoral. Una breve pero exitosa historia", de la Consejera Carla

Astrid Humphrey Jordan; “El juzgador como héroe cultural de la democracia. Homenaje al Magistrado Leonel Castillo González”, de la autoría del Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera”; y “Trascendencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el ejercicio democrático de la entidad, y, una propuesta”, del Consejero Juan Adolfo Montiel Hernández.

Importantes aportaciones jurídicas que, sin duda, dan relevancia a esta obra conmemorativa del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y a la difusión de la materia electoral.

Dr. Salvador Alejandro Pérez Contreras,
Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

El Estado Mexicano y la Protección de los Derechos de Participación Política de la Mujer: la Violencia Política en Razón de Género

Dra.Yasmín Esquivel Mossa
Ministra Presidenta de la Segunda Sala
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Estado Mexicano y la Protección de los Derechos de Participación Política de la Mujer: la Violencia Política en Razón de Género.

Yasmín Esquivel Mossa[*]

Sumario

1. Introducción. 2. Violencia política contra la mujer en razón de género. 3. Reforma en materia de violencia política contra la mujer en razón de género: la aportación del legislador. 4. Juzgar con perspectiva de género: la aportación de la autoridad judicial. 5. Asuntos judiciales que refuerzan la intención del legislador. A. Inexistencia de condena firme por delito de violencia política contra la mujer en razón de género como requisito de elegibilidad en el ámbito local: la acción de institucionalidad 140/2020 y su acumulada. B. Nulidad de la elección como consecuencia de actos de violencia política contra la mujer en razón de género: los recursos de reconsideración 1861/2021 y 2214/2021 y acumulados.

1. Introducción

En el presente artículo se aborda la forma en que el Estado Mexicano protege la participación política de las mujeres, a efecto de que se suscite en un contexto ausente de violencia política en razón de género.

Se resalta la importancia del mandato constitucional establecido en el artículo 1 de la Constitución General de la República, para que todas las autoridades dentro del ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, con la consecuente obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Se evidencia que sólo cuando los poderes de la Unión trabajan de manera coordinada es posible garantizar en su máxima expresión la plena vigencia de los derechos humanos, en

[*] Ministra Presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

específico, el de participación política de las mujeres en un contexto de libertad, con ausencia de violencia política en razón de género.

En el caso, la protección es realizada por el legislador al emitir las reformas legales en la materia, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el pasado trece de abril de dos mil veinte, mismas que han sido reforzadas por las autoridades judiciales competentes en la materia electoral en sus dos vertientes: control concreto de constitucionalidad a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que se materializa a través del sistema de medios de impugnación en materia; así como el control abstracto de constitucional, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante las acciones de inconstitucionalidad.

Por su parte, evidencia de la protección de la participación política de la mujer en el ámbito judicial, son los criterios que se comentan en el cuerpo del presente artículo que giran en torno al juzgamiento con perspectiva de género y cómo ha derivado en la construcción de consecuencias que inciden tanto en la elegibilidad de las ciudadanas y ciudadanos, así como en la validez de toda una elección.

2. Violencia Política Contra la Mujer en Razón de Género

El artículo 1 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra La Mujer, de la Organización de las Naciones Unidas, establece que:

…por ‘violencia contra la mujer’ se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o sicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Conforme con la Asamblea General de la ONU, la violencia contra mujeres y niñas es una de las violaciones a los derechos humanos más sistemáticas y extendidas. Está arraigada en estructuras sociales construidas con base en el género más que en acciones individuales o al azar; trasciende límites de edad, socio-económicos, educacionales y geográficos; afecta a todas las sociedades; constituye un obstáculo importante para eliminar la inequidad de género y la discriminación a nivel global (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006).

El Comité CEDAW, en lo que respecta a la participación de la mujer en la vida política y pública en nuestro país, observó con preocupación las barreras estructurales que impiden el acceso de las mujeres a la vida política y pública y, especialmente, que ocupen cargos, tanto por nombramiento como en los partidos políticos, con funciones decisorias; la discriminación por razón de género en los partidos políticos, que disminuye la capacidad de las mujeres de presentarse como candidatas en elecciones estatales o municipales; el aumento de los actos de violencia política contra las mujeres, la falta de un marco normativo armonizado que tipifique como delito la violencia política y los altos niveles de impunidad de sus autores, como factor disuasorio de las mujeres de presentarse a las elecciones en todos los planos, especialmente el municipal.

Asimismo, el referido Comité recomendó al Estado Mexicano la adopción de medidas para armonizar la legislación estatal a fin de reconocer como delito la violencia política contra las mujeres, estableciendo responsabilidades claras en materia de prevención, apoyo, enjuiciamiento y sanción para las autoridades federales, estatales y municipales (Comité CEDAW, 2018).

3. Reforma en Materia de Violencia Política Contra la Mujer en Razón de Género: la Aportación del Legislador.

Lo anterior, motivó que el pasado 13 de abril de 2020, se publicara el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes Generales: de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; de Instituciones y Procedimientos Electorales; del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; de Partidos Políticos; en Materia de Delitos Electorales; de Responsabilidades Administrativas; así como las leyes orgánicas de la FGR y del Poder Judicial de la Federación.

Por primera vez, en el ordenamiento mexicano se conceptualiza la violencia política contra las mujeres en razón de género, en el artículo 20 Bis de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que la define como:

> […]toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio

> de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo. […].

Asimismo, el legislador estableció una serie de consecuencias para quienes incurran en esos actos de las cuales cabe resaltar las siguientes:

- Constituye requisito de elegibilidad para acceder a una diputación federal o senaduría no estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género [1].
- Cuando a través de los tiempos en radio y televisión se incurra en violencia política, se suspenderán los mensajes y se ordenará el uso del tiempo correspondiente para ofrecer una disculpa pública, con cargo a las prerrogativas del partido o persona infractora[2].

---

[1] Artículo 10. de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. Son requisitos para ser Diputada o Diputado Federal o Senadora o Senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

[…]

g) No estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

[2] Artículo 159.

[…]

2. Los partidos políticos, precandidatas y precandidatos, candidatas y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo. Cuando se acredite violencia política contra las mujeres en uso de las prerrogativas señaladas en el presente capítulo, el Consejo General procederá de manera inmediata en términos de lo dispuesto en el artículo 163.

[…]

Artículo 163.

1. El Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, ordenará la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral, en radio o televisión que resulte violatoria de esta Ley, u otros ordenamientos en cuyos contenidos se identifique violencia contra las mujeres en razón de género. Lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a las personas infractoras.

[…]

3. Cuando se acredite violencia política en razón de género en contra de una o varias mujeres, en uso de las prerrogativas señaladas en este capítulo, el Consejo General ordenará, que se utilice el tiempo correspondiente con cargo a las prerrogativas de radio y televisión del partido político de la persona infractora, quien deberá ofrecer disculpa pública, con la finalidad de reparar el daño.

Artículo 415.

[…]

2. Cuando se acredite violencia política contra las mujeres en razón de género, en uso de las prerrogativas señaladas en el presente capítulo, el Consejo General ordenará de manera inmediata suspender su difusión, y asignará tiempos de radio y televisión con cargo a las prerrogativas del ciudadano o ciudadana infractora, quien deberá ofrecer disculpa pública, con la finalidad de reparar el daño

- Los partidos políticos que incumplan con su obligación de prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, según la gravedad de la falta, pueden ser sancionados con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, e incluso, en caso de graves y reiteradas conductas a la Constitución General y la ley se puede llegar a la cancelación de su registro[3].

4. Juzgar con Perspectiva de Género: la Aportación de la Autoridad Judicial.

Apuntalar la regulación en materia de violencia contra la mujer en razón de género, sin lugar a duda, obliga a juzgar con perspectiva de género.

La línea de precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha configurado el parámetro a seguir en esa materia, dentro del cual caben resaltar las siguientes directrices:

- Juzgar con perspectiva de género tiene como base el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación, el cual es interdependiente del derecho a la igualdad que es presupuesto básico para el goce y ejercicio de otros derechos (Primera Sala, 2014a).
- Hace necesaria, la reinterpretación del derecho, y particularmente de los derechos humanos, mediante la incorporación de una categoría de análisis que tenga en cuenta factores invisibilizados que colocan a las mujeres en una situación de opresión por un contexto de dominación estructural que les impide gozar de los mismos derechos que los hombres en condiciones de igualdad (Tribunal Pleno, 2020).

---

[3] Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

[…]

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

Tratándose de infracciones relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, según la gravedad de la falta, podrá sancionarse con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

[…]

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, así como las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, con la cancelación de su registro como partido político.

- Obliga a leer e interpretar una norma tomando en cuenta los principios ideológicos que la sustentan, así como la forma en que afectan, de manera diferenciada, a quienes acuden a demandar justicia (Primera Sala, 2014b).
- Constituye una categoría analítica que comprende las metodologías y mecanismos para el estudio de las construcciones culturales y sociales de "lo femenino" y "lo masculino" (Primera Sala, 2017a).
- La impartición de justicia bajo este tamiz, debe realizarse con base en el reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir, como un corolario inevitable de su sexo; a efecto de identificar las discriminaciones que de derecho o de hecho pueden sufrir principalmente las mujeres directa o indirectamente, con motivo de la aplicación del marco normativo e institucional mexicano; por lo que las juezas y los jueces deben remediar los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener (Primera Sala, 2017a).
- Su aplicabilidad es de oficio y comprende obligaciones específicas, reforzándose en el marco de contextos de violencia contra las mujeres (Primera Sala, 2017a).
- Su metodología exige cumplir con seis pasos:

1) Identificar la existencia de posibles situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de una relación asimétrica entre las partes.

2) Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, visualizando las desventajas por condiciones de género.

3) Si las pruebas no bastan para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación, se deben recabar las necesarias para visibilizar esas situaciones.

4) Si se detecta la situación de desventaja por género, se debe cuestionar la neutralidad del derecho aplicable y evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad.

5) Deben aplicarse los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente menores de edad.

6) Debe evitarse el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios y propiciar el uso de lenguaje incluyente para asegurar el acceso a la justicia sin discriminación. (Primera Sala, 2016a).

- Debe enfatizarse en aquellos casos donde se esté ante grupos de especial vulnerabilidad, como mujeres y niñas indígenas derivado de sus posibles condiciones de pobreza, así como barreras culturales y lingüísticas (Tribunal Pleno, 2015).

5. Asuntos judiciales que refuerzan la intención del legislador

Como quedó evidenciado en el apartado que precede, todas las autoridades judiciales del país se encuentran obligadas a implementar de oficio, esto es, sin que medie petición de parte, la perspectiva de género en la emisión de sus determinaciones.

Las dimensiones que adquiere esa perspectiva en la protección de los derechos político-electorales de las mujeres resulta patente en lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, en la que se realizó la interpretación conforme de una norma local que establece como causa de inelegibilidad a un cargo de elección popular el estar condenada o condenado por el delito de violencia política en razón de género.

A. Inexistencia de Condena Firme por Delito de Violencia Política Contra la Mujer en Razón de Género como Requisito de Elegibilidad en el Ámbito Local: La Acción de Institucionalidad 140/2020 y su Acumulada.

En ese medio de control constitucional El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la validez de los artículos 181 fracción V, 184 fracción IV, y 186 fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas que establecen como causa de impedimento de las personas que aspiren a una diputación, la gubernatura o cargo edilicio del Estado, estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Lo anterior, a través de una interpretación conforme de la norma en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una condena definitiva (al no estar sujeta a ningún

medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.

Para llegar a esa determinación, el Tribunal Pleno, en primer término, estableció que el derecho de la ciudadanía a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular es de base constitucional, pero de configuración legal, esto es, se encuentra establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República, pero su regulación específica se encuentra delegada al legislador secundario.

De tal manera que corresponde al legislador fijar las "calidades" como requisitos de elegibilidad de los cargos públicos, las cuales deben referirse a cuestiones inherentes a la persona (Tribunal Pleno, 2006).

En ese sentido, se reconoció que las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración para establecer tanto requisitos de elegibilidad, como los procedimientos o trámites que tengan por objeto acreditarlos, con la limitación de hacerlo en atención a los principios de no discriminación, proporcionalidad, respetando los derechos humanos; por lo que, formalmente, el requisitos relativo a no haber sido condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, como supuesto de elegibilidad se encontraba disponible para la legislatura de Tamaulipas.

Ahora bien, al constituir ese requisito una restricción al derecho a ser votado, su constitucionalidad debía ser analizada bajo el tamiz del test de proporcionalidad, bajo el cual debía verificarse si cumplía con las cuatro gradas que lo conforman, esto es, si obedece a un fin constitucionalmente legítimo, si es idóneo, si es necesario y si es proporcional en sentido estricto (Primera Sala, 2016b).

No existía duda en que el requisito perseguía un fin constitucionalmente legítimo, tomando en cuenta la relevancia normativa que la Constitución y leyes generales le atribuyen a la protección de los derechos de las mujeres, en general, y a la prohibición de la violencia política contra ellas en razón de género, en lo particular.

Asimismo, la medida era idónea para la consecución de esa finalidad, al circunscribirse a una condena penal por un tipo específico de delito: el de violencia política contra las mujeres en razón de género, previsto en el artículo 20 bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En términos ordinarios, una lectura literal del requisito no superaría la tercera grada de necesidad, por 2 razones fundamentales:

1) Al incluir a cualquier persona inmersa en un procedimiento penal por ese delito, sin importar que estén pendientes de resolución medios de defensa, resulta sobre-inclusivo y contrario al principio de presunción de inocencia, pues por más que a una persona se le condene por violencia política contra las mujeres en razón de género, si la determinación no es definitiva, es constitucionalmente inadmisible que se afecte su derecho a ser votada, pues este último también goza de rango constitucional.
2) La medida era atemporal, al no fijar un límite o parámetro para su aplicabilidad.

Sin embargo, juzgar a partir de una perspectiva de género, permitió que el Tribunal Pleno acudiera a las herramientas constitucionales de carácter interpretativo a efecto de estar en la posibilidad de salvaguardar la medida adoptada por una legislatura local, dirigida a la tutela del derecho de participación política de las mujeres.

En ese sentido, el Alto Tribunal acudió a la interpretación conforme, que es un método cuya base es el principio de conservación de ley, por lo que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución, maximizando esa herramienta en aquellos escenarios que se permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas (Primera Sala, 2017b).

Con sustento en ello, estableció la constitucionalidad del requisito, sí y sólo sí, el requisito relativo a no estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se interpreta referido a una condena definitiva, esto es, no sujeta a medio de defensa alguno y sólo durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.

Esa interpretación solventa los vicios que la literalidad de la norma provocaba sobre la grada de necesidad del test de proporcionalidad, ya que sólo se afecta el derecho cuando la culpabilidad de la persona sea definitiva, al no usarse o agotarse los medios de defensa respectivos, preservando con ello el principio de presunción de inocencia; además de solucionar su aplicación atemporal, ya que sólo tendrá aplicación durante el cumplimiento de la sanción impuesta.

Sin lugar a duda, este asunto refuerza la intención del legislador de proteger el derecho de participación de las mujeres, desde varios ángulos:

Primero, porque fortalece el federalismo al reconocer la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas para establecer requisitos de elegibilidad dirigidos a desincentivar los actos de violencia política contra la mujer en razón de género.

Segundo, al hacer patente que las personas que impartimos justicia debemos emplear todas las herramientas jurídicas que estén a nuestro alcance, como el juzgamiento con perspectiva de género y los métodos de interpretación constitucional para preservar esas medidas.

B. Nulidad de la Elección como Consecuencia de Actos de Violencia Política contra la Mujer en Razón de Género: Los recursos de reconsideración 1861/2021 y 2214/2021 y Acumulados.

Desde el ámbito de control concreto de constitucionalidad de los actos electorales, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación validó la nulidad de elección al haberse acreditado la existencia de actos que implicaban violencia política en razón de género, que resultaron graves, dolosos y determinantes.

En el recurso de reconsideración 1861/2021, el contexto de la impugnación se sitúa en la elección de cargos edilicios en el Municipio de Ilialtenco, Guerrero, donde la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de apenas cincuenta y tres votos, que representaban menos del 1% de la votación.

El partido político que quedó en segundo lugar impugnó ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero los resultados y la declaración de validez de la elección, por violación a principios constitucionales derivado, entre otras cuestiones, de la violencia política por razón de género en contra de una de sus candidatas.

El Tribunal Electoral local, no obstante que tuvo por acreditada la existencia de diversas frases ofensivas pintadas, cuando menos seis días previos al de la jornada electiva, en varios lugares, relacionadas con la noción de que las mujeres no eran aptas para gobernar y su repudio a que ello sucediera, lo cual constituía violencia política en su contra por razón de género, resolvió que no eran elementos determinantes para declarar la nulidad de la elección.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México revocó esa determinación y declaró la nulidad de la elección.

Esa determinación fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien juzgó el caso con perspectiva de género a efecto de establecer esencialmente lo siguiente:

- El que no se hubiera acreditado la responsabilidad intelectual o material atribuible a las personas que cometieron la violencia política en razón de género, no era obstáculo para analizar los elementos necesarios para establecer la nulidad de la elección.
- Los mensajes pintados con palabras y frases peyorativas tenían la clara intención de disminuir y afectar los derechos de una candidata, afectando su imagen pública sobre la base de que, por el hecho de ser mujer, era incapaz de gobernar.
- La diferencia entre el primero y segundo lugar, al ser de sólo cincuenta y tres votos que representaban menos del 1% de la votación, actualizaba la presunción de determinancia para el resultado de la elección.
- Los mensajes incidieron en el proceso electoral, al haber sido colocados varios de ellos en lugares estratégicos en un período muy cercano a la elección, así como durante el período de reflexión, con la intención de que la ciudadanía estuviera expuesta a ellos durante su traslado a las casillas.
- La violencia política de género impactó negativamente en el derecho a ser votada de la candidata, colocándola en desventaja ante el electorado con motivo de los mensajes que hicieron referencias denigrantes hacia su persona en su calidad de mujer y que generaron la presunción de que trascendieron al resultado de la elección.

Con sustento en esos elementos se concluyó que la violencia política de género inmersa en los referidos mensajes se tradujo en violaciones generalizadas y determinantes que transgredieron principios constitucionales, poniendo en duda la certeza de la elección, viciándola de manera trascendente e irreparable en su autenticidad, al influir en el resultado obtenido, por lo que debían considerarse suficientes para actualizar la nulidad del proceso comicial.

Asunto que resulta relevante, al elevar las consecuencias de los actos de violencia política de género hasta la consecuencia más grave en un sistema democrático, que es la nulidad de un proceso electivo.

Precedente que fue retomado por la Sala Superior en el recurso de reconsideración 2214/2021, relativo a la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Atlautla, Estado de México, en la que la diferencia entre el primero y segundo lugar fue de trescientos setenta y nueve votos, equivalentes al 2.56% de los sufragios totales, derivado de los actos de violencia política en razón de género contra una candidata, consistentes en la pinta de ocho bardas con expresiones ofensivas y vejatorias hacia su persona, cuya colocación se acreditó, cuando menos, con seis días de diferencia al de la jornada electiva.

En ese asunto se fijaron cuatro parámetros para decretar la nulidad de la elección por violencia política en razón de género: 1) Generalización de la violencia o análisis del contexto, 2) La nulidad sea una medida reparatoria., 3) Determinancia cuantitativa y cualitativa y 4) Determinancia cualitativa en los principios electorales con perspectiva de género.

Desde un análisis contextual y con perspectiva de género, se evidenció que:

- Para decretar la nulidad de la elección no era necesario que se estableciera la atribuibilidad de la conducta.
- La causal de nulidad se sustenta en la existencia de violaciones generalizadas, sustanciales, plenamente acreditadas y determinantes para el resultado de la elección, encuadrando en un tipo genérico o abierto que permite invocar y revisar cualquier violación invalidante, distinta a las previstas como causales de nulidad específicas, establecidas en la legislación local y en la Constitución General.
- La irregularidad fue sistemática, y coordinada, afectando la equidad en la contienda.
- Las irregularidades no eran susceptibles de repararse mediante algún otro mecanismo, ya que aun y cuando la candidata eventualmente blanqueó las bardas, éstas fueron expuestas, en lugar estratégicamente visibles para la ciudadanía, durante dos días dentro del periodo de la campaña electoral, por lo que el mensaje había sido expuesto irreparablemente ante la ciudadanía.
- La diferencia entre el primero y segundo lugar al haber sido de tan sólo el 2.56%, generaba una presunción de determinancia en las conductas.

- En el análisis de los casos de violencia política de género, a partir de las especificidades del caso concreto y del contexto, se debe permitir un estándar de prueba que permita inferir, con un alto grado de certeza, el perjuicio que ocasiona en el electorado, toda vez que el impacto diferenciado no es posible obtenerlo de manera exacta, al tratarse de un fenómeno que puede tener mayor o menor repercusión en la opinión del electorado dependiendo de su nivel de susceptibilidad a niveles externos, con respecto de los mensajes difundidos que generan una afectación a la imagen de la mujer.
- Las bardas se ubicaron en domicilios que, desde una primera aproximación, involucraron 13 casillas de las 38 instaladas, representando el 34% de la totalidad de casillas, las cuales se expusieron en zonas urbanas donde habitaba la mayoría de los votantes.
- En el Municipio en cuestión, las mujeres se encuentran históricamente subrepresentadas, ya que en más de veinte años únicamente ha ocupado la presidencia municipal una mujer.
- Los mensajes contenían manifestaciones de sexismo asimilando a una mujer con las características de desprecio y demérito relativas a un rol sexual de servicio y, que, desde la descripción de una apariencia física, constituye una expresión violenta discriminatoria, basada en un rol o desempeño, que no pueden justificarse en el debate y la libertad de expresión, pues buscan denostar su imagen pública y dañar su reputación, con base en elementos culturales que reproducen estereotipos.

Con sustento en lo anterior se concluyó que los mensajes de las bardas tuvieron un impacto diferenciado en la opinión del electorado de manera determinante, lo que le impidió a la candidata el ejercicio de sus derechos político-electorales, en su vertiente de acceso al cargo, generando un contexto de desventaja en la contienda frente al resto de las candidaturas, por lo que debía validarse la nulidad de la elección.

6. Conclusiones

Garantizar la efectiva participación política de las mujeres, es pieza fundamental para el desarrollo integral de nuestra democracia, una cuestión de derechos humanos y justicia social, lo cual sólo es posible cuando sus derechos a votar y ser votadas se despliega de manera libre, con ausencia de violencia en razón de su género

En nuestro país, los recientes avances para asegurar esa libertad de participación no han sido resultado de una labor singular, sino del marco de colaboración entre las diversas autoridades que forman parte del Estado Mexicano, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales.

Los órganos parlamentarios que, con su legitimación democrática, sentaron las bases legales para la protección de la participación política de la mujer con ausencia de violencia por razón de género, inhibiendo la realización de actos relacionados con esa reprochable conducta al establecerla como delito y, en el ámbito electoral, generando consecuencias como la inelegibilidad de las personas que incurran en ella y aspiren a un cargo de elección popular; la suspensión de prerrogativas en radio y televisión y su uso para emitir la disculpa pública correspondiente e incluso como supuesto de extinción de la vida jurídica de las fuerzas políticas que incumplan con su obligación de prevenirla, atenderla y erradicarla.

Los tribunales constitucionales, quienes al juzgar con perspectiva de género, emplean las herramientas interpretativas que tienen a su alcance a efecto de potenciar la protección establecida por el legislador, preservando las medidas legislativas que inhiben la comisión de actos de violencia política en razón de género contra las mujeres, a través de la interpretación conforme e inclusive analizar su trascendencia a efecto de llegar, incluso, a la invalidación de los procesos comiciales; determinaciones que, a su vez, pueden servir de asidero a la autoridad legislativa para emitir nuevas medidas que potencien esa protección, generándose un círculo virtuoso de maximización de los derechos político-electorales de las mujeres.

El mensaje es claro, el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con ausencia de violencia política en razón de género, no es una recomendación ni una moda, es un imperativo constitucional que llegó para quedarse y respecto del cual no se puede dar ni un paso atrás; y, que debe entenderse en un marco de colaboración y complementariedad entre las distintas autoridades de nuestro país, debe existir independencia no indiferencia, sobre todo cuando se deben atender asuntos relacionados con la plena efectividad de derechos humanos.

Las transformaciones sociales sobre los papeles concebidos como tradicionalmente femeninos, han definido el paso decisivo, en el que no puede haber retroceso, en pro de la igualdad sustantiva de la mujer, su participación en todos los ámbitos del quehacer público,

libre de discriminación y violencia, de la autonomía con la que debe contar, a efecto de llevar a cabo su plan de vida al amparo de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, del cual deben tener la certeza que se encuentra respaldado por todas las autoridades de este país, quienes tenemos la firme vocación y convicción de actuar con consistencia y contundencia, dentro del respectivo ámbito de nuestras competencias, para que a ninguna se le obstaculice, mediante discriminación y violencia, del goce y ejercicio de sus derechos de participación política.

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2006). Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer Informe del Secretario General. 27 de abril de 2022, de ONU Sitio web: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10742.pdf.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (2018), Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, de ONU Sitio web: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/N1823803.pdf

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014a), ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, tesis 1a. XCIX/2014 (10a.), Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 4, marzo de 2014, tomo I, página 524, registro digital: 2005794.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014b), PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES, tesis 1a. XXIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 3, febrero de 2014, tomo I, página 677, registro digital: 2005458.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016a), ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 29, abril de 2016, tomo II, página 836, registro digital: 2011430.

Primera Sala (2016b), TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL, tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 915, registro digital 2013156.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017a), JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN, tesis 1a. XXVII/2017

(10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, tomo I, página 443, registro digital 2013866.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017b), INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA, tesis 1a./J. 37/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación (Décima Época), libro 42, mayo de 2017, tomo I, página 239 registro digital 2014332.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021), recurso de reconsideración SUP-REC-1861/2021.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021), recurso de reconsideración SUP-REC-2214/2021 y sus acumulados SUP-REC-2218/2021, SUP-REC-2219/2021, SUP-REC-2220/2021, SUP-REC-2221/2021, SUP-REC-2222/2021 y SUP-REC-2229/2021.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2020). Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. México: SCJN.

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015), IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA, tesis P. XX/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 22, septiembre de 2015, tomo I, página 235, registro digital 2009998.

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006), acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006.

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020), acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020.

Avances y Retos en la Impartición de Justicia Electoral para los Pueblos y Comunidades Indígenas del País

Dra. Janine M. Otálora Malassis
Magistrada de la Sala Superior
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Avances y Retos en la Impartición de Justicia Electoral para los Pueblos y Comunidades Indígenas del País

Janine M. Otálora Malassis[*]

Sumario

1.Introducción. 2.Juzgar con Perspectiva Intercultural. 3. Acciones Afirmativas en Favor de los Pueblos y las Comunidades Indígenas. 4. Derechos Político-Electorales de las Mujeres Indígenas. 5. Derecho Colectivo a la Consulta. 6. Retos en Materia de Impartición de Justicia Electoral Indígena.

1. Introducción

Hace más de 20 años —en 2001— se aprobaron reformas al artículo segundo de la Constitución para establecer a México como una nación con una composición pluricultural, en el que se reconoce que los pueblos indígenas son los pueblos originarios de nuestro país y que tienen derecho a la libre determinación y a la representación.

Así, nuestro sistema jurídico se inscribió en el pluralismo jurídico, esto quiere decir que el Derecho vigente en nuestro país se integra tanto por el derecho legislado formalmente por el Estado, como por el derecho indígena, generado justamente por los pueblos y las comunidades indígenas. De esta forma, se reconoció a los sistemas normativos internos, los cuales definen la manera en que una comunidad indígena elige y nombra a sus autoridades.

No obstante, ello, el sistema electoral mexicano no previó —y no ha previsto aún— reglas específicas para el ejercicio y la protección de los derechos de los pueblos y comunidades. Si bien el artículo segundo constitucional reconoció su derecho a la autodeterminación, la legislación electoral a nivel federal y estatal no ha atendido aún esta temática de manera exhaustiva. Ante ese vacío legal, la justicia electoral ha asumido la responsabilidad de hacer valer los derechos de las personas indígenas en sede judicial.

[*] Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A partir de los precedentes jurisdiccionales resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha facilitado el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a la justicia electoral y así, se ha garantizado el ejercicio de sus derechos. Como parte de estos esfuerzos y para reforzar su acceso a la justicia, el Tribunal Electoral estableció, en 2016, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, que busca saldar una deuda del Estado mexicano con las comunidades indígenas.

A continuación, señalaré algunas de las acciones jurisdiccionales del Tribunal Electoral en favor de los indígenas en los últimos años.

2. Juzgar con Perspectiva Intercultural

Se ha fortalecido el Derecho indígena estableciendo que la perspectiva intercultural existe y exige reconocer la equivalencia de las cosmovisiones que representan las distintas culturas.

Esta perspectiva requiere que el problema jurídico se analice atendiendo a la diversidad de los usos y costumbres, pues los pueblos y comunidades indígenas son distintas y cada una se rige por su sistema normativo interno[1]

Por tanto, con frecuencia esta aproximación nos exige recurrir a un dictamen antropológico para conocer a fondo las tradiciones, las costumbres y el ejercicio de poder en las comunidades.[2]

Por ejemplo, esta técnica antropológica ha servido al ámbito jurisdiccional para garantizar la autonomía de comunidades, como la de Teremendo de los Reyes, en el Municipio de Morelia, Michoacán, que en el Recurso de Reconsideración 32/2020[3] enfrentó un camino largo de impugnaciones para que el Ayuntamiento de Morelia respetara su procedimiento normativo interno a fin de elegir a quien ocuparía el cargo de Jefatura de Tenencia.

A partir de una perspectiva intercultural basada en información provista por un dictamen antropológico elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México, se

[1] SUP-REC-61/2018.
[2] SUP-REC-249/2018.
[3] SUP-REC-32/2020.

determinó que únicamente los habitantes de la cabecera debían votar en la elección y no todas las personas que habitaban las encargaturas, como lo pretendía el Ayuntamiento.

3. Acciones Afirmativas en Favor de los Pueblos y las Comunidades Indígenas

En las últimas dos elecciones federales —de 2018 y 2021—se establecieron medidas afirmativas en favor de la representación indígena en la conformación del Poder Legislativo, al fortalecerse las medidas especiales encaminadas a garantizar la representación política efectiva de las personas indígenas en el Congreso de la Unión.[4]

Ello ocurrió esencialmente en el Recurso de Apelación 726/2017 y acumulados; y en el Recurso de Apelación 121/2020 y acumulados. En estas sentencias se determinó la validez constitucional del establecimiento de esta medida especial, reconociendo que su finalidad es desaparecer la situación de desigualdad, mediante un tratamiento diferenciado justificado, en el contexto histórico de exclusión de las personas indígenas en el sistema de partidos políticos para acceder a un cargo de elección popular.

Asimismo, se decidió que era necesario fortalecer las medidas propuestas originalmente por el Instituto Nacional Electoral, con el objetivo de incrementar su efectividad. En particular, se hacía pertinente reflexionar si la postulación de personas indígenas y no indígenas en un mismo distrito podía limitar la efectividad de las acciones afirmativas.

Por ello, en la elección de 2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió que los partidos políticos deberían postular únicamente candidaturas indígenas en 13 distritos, en los que existe una concentración indígena que supera el 60% de la población total. En la elección de 2021, el número de distritos ascendió a 21. Lo anterior se instruyó con el fin de garantizar que las y los representantes que resultaran electos fueran personas que poseyeran esa calidad y formaran parte de las comunidades y pueblos indígenas en tales distritos.

En virtud de estos criterios, la Sala Superior aprobó la tesis XXIV/2018 cuyo rubro señala: ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

[4] SUP-RAP-726/2017 y acumulados y SUP-RAP-121/2020 y acumulados.

Sin duda, la implementación de acciones afirmativas constituye un instrumento idóneo para materializar el pluralismo nacional. Debemos tener en cuenta que los derechos y la participación indígena no pueden ser reducidos al ámbito local, al ámbito de la propia comunidad, a sus propios sistemas normativos internos y a la excepción. En otras palabras, estas medidas compensatorias pretenden revertir la subrepresentación de las personas indígenas en los órganos legislativos.

4. Derechos Político-Electorales de las Mujeres Indígenas

Se ha protegido y se han restaurado los derechos político-electorales de las mujeres indígenas. Hay que recordar que la lucha de las mujeres indígenas por la igualdad es una lucha doble. En primer lugar, frente al Estado, ante el cual demandan el reconocimiento de los derechos colectivos de sus pueblos. Y, en segundo lugar, al interior de sus comunidades, exigiendo el respeto de sus derechos como mujeres.

Sobre este tema, el filósofo político canadiense Will Kymlicka, en su obra "*Ciudadanía multicultural*. *Una teoría liberal de los derechos de las minorías"*, nos recuerda que "los derechos de las minorías deben coexistir con los derechos humanos y estar limitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia social" (Kymlicka, 1995).

En este sentido, el Tribunal Electoral ha resuelto que en las elecciones por sistemas normativos deben respetarse los derechos de las mujeres de votar y ser votadas, en condiciones que garanticen la igualdad sustantiva y no sólo formal.

Asimismo, el Tribunal Electoral ha resuelto que el principio de paridad atraviesa las medidas afirmativas de candidaturas indígenas. Es decir, del número de distritos designados para este tipo de candidaturas, al menos la mitad debería estar ocupada por mujeres indígenas.

Esto es así, porque se ha considerado que las elecciones bajo sistemas normativos indígenas están vinculadas a respetar las normas y principios establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, incluyendo el de la igualdad jurídica sustantiva entre la mujer y el hombre. Por ello, las normas del derecho indígena deben promover y respetar el derecho de voto de las mujeres, tanto en su vertiente activa como pasiva.

También, en apoyo de las mujeres indígenas, se ha combatido la violencia política en razón de género. Un caso emblemático fue el juicio ciudadano 1654/2016. En este asunto, un

grupo minoritario de habitantes de la comunidad de San Pedro, Chenalhó, en el estado de Chiapas coaccionó a Rosa Pérez, entonces presidenta municipal, a firmar su renuncia.

La Sala Superior señaló que la violencia ejercida contra una mujer electa democráticamente, a fin de no permitir que desempeñe o se mantenga en el cargo popular para el que fue electa, trasciende el aspecto meramente individual de la titular del derecho de sufragio pasivo. Esto porque involucra a la comunidad en su conjunto, pues como se advierte, ha sido el electorado quien la ha colocado en esa posición.

La sentencia confirmó que, si bien esta manifestación de violencia política en razón de género afectaba directamente a la alcaldesa, también perjudicaba a las y los ciudadanos de la localidad chiapaneca al vulnerar la voluntad popular expresada a través de su voto.

Así, las y los magistrados que en ese momento integraban la Sala Superior, determinaron que el deber de juzgar con perspectiva de género implica no sólo el análisis de los agravios, sino también de restituir el derecho vulnerado con medidas eficaces que lo compensen de forma integral.

A partir de entonces, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha atendido diversos asuntos de violencia política contra las mujeres en razón de género, con mejores criterios y mayores herramientas jurídicas, lo cual ha posibilitado el fortalecimiento de su participación política.

5. Derecho Colectivo a la Consulta

Se ha impulsado el derecho a la consulta. Entre los derechos específicos que revisten especial importancia para los pueblos indígenas figura justamente el derecho a ser consultados sobre las medidas que les afectan, incluido el requisito de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Este derecho se prevé en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que México ratificó en 1990; y que, desde la reforma de derechos humanos de 2011, se considera como parte del bloque de convencionalidad y constitucionalidad.

La consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es lo que más les beneficia o les perjudica.

Basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

6. Retos en Materia de Impartición de Justicia Electoral Indígena

Si bien los avances señalados son importantes logros a partir de la actividad jurisdiccional, y permiten dar pasos decididos hacia una justicia electoral para los pueblos y comunidades indígenas, lo cierto es que siguen existiendo amplios retos en la materia, de los cuales señalo a continuación algunos de los que considero más relevantes.

En primer término, menciono la pandemia por la que el mundo ha atravesado y los efectos que ha tenido. Debido a la emergencia sanitaria tuvo que suspenderse, por ejemplo, el derecho a la consulta en algunas comunidades indígenas a fin de preservar su salud.

Las medidas implementadas por las autoridades para salvaguardar el derecho a la salud, también implicaron la suspensión o limitación del ejercicio de otros derechos. El reto en este tipo de circunstancias excepcionales está en encontrar la manera para que estas medidas afecten lo menos posible a las personas, y logremos realizar las adecuaciones necesarias para que los grupos más vulnerables tengan una mayor priorización en la atención de sus necesidades.

Asimismo, durante los últimos 2 años transitamos en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hacia el juicio en línea y el uso de tecnologías de la información y la comunicación. Esto ha puesto en la mesa justamente otro gran reto, que tiene que ver con la capacidad que tiene el Estado para cerrar la brecha digital que se ha profundizado en la actual pandemia, con las comunidades que menos acceso tienen a este tipo de herramientas tecnológicas.

Cualquier esfuerzo de modernización en la procuración de justicia debe estar acompañado de un diagnóstico claro y oportuno de la capacidad de los grupos vulnerables para utilizarlos y, en su caso, establecer las medidas para que puedan ser utilizados en igualdad de circunstancias que el resto de la población, y así no redunden en su perjuicio para acceder a una justicia electoral pronta y expedita.

Un tercer reto es avanzar hacia un derecho procesal indígena que permita justamente que la justicia sea expedita. Por sus particularidades, es deseable que el marco normativo procesal esté adecuado a las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, que entienda su dinámica y priorice una verdadera solución de conflictos comunitarios a la luz de su entendimiento de comunidad.

Para avanzar en esta ruta, en el Tribunal Electoral hemos emitido ya algunos criterios en el sentido de flexibilizar los plazos para impugnar y notificar personalmente en el caso de tercerías indígenas.

También es por ello que, en mi consideración, debemos avanzar hacia medios alternativos de solución de conflictos que permitan que muchas de las controversias en las comunidades indígenas se resuelvan no solo de manera más rápida, sino también más apegada a su cosmovisión.

Un reto más sería establecer acciones afirmativas en favor de indígenas migrantes. Efectivamente, los pueblos indígenas no son ajenos a la migración, como dinámica social. Un gran número de pueblos indígenas alrededor del mundo, entre ellos de nuestro país, se desplazan o migran de sus tierras ancestrales por diversos motivos, como son las pérdidas de sus tierras y recursos naturales, la búsqueda de empleos, oportunidades o estudios, e incluso como consecuencia de los efectos del cambio climático.

En este sentido, en diversas entidades federales de nuestro país existen comunidades indígenas que han migrado a estos territorios (por ejemplo, comunidades indígenas de Oaxaca en Baja California y Baja California Sur) y sus derechos político-electorales también deben impulsarse y garantizarse.

Concluyo señalando que la democracia, por definición, debe ser incluyente y eso implica justamente impulsar los derechos de todas las personas, incluyendo y priorizando, por supuesto, a los pueblos y las comunidades indígenas.

Bibliografía

Bonfil Batalla, G. (1990) *México Profundo. Una civilización negada*, México: Conaculta-Grijalbo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Goffman, E. (2015), *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, France: Editions de Minuit.

Kymlicka, W. (1995) *Multicultural Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.

Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas y Asia Pacific Forum. (2013) *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*, Ginebra.

Organización de las Naciones Unidas (2013) *Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas*. Folleto informativo No. 9, Rev. 2. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.

Stavenhagen, R. (1992) "Los Derechos Indígenas: algunos problemas conceptuales" en: *Revista IIDH*, Vol. 15, Costa Rica.

Stavenhagen, R. (2010) *Los pueblos originarios. El debate necesario*, Buenos Aires: CLACSO-CTA Ediciones.

El Caso Maravatío: Conformación Paritaria del Ayuntamiento por Ajustes de Género

Mtra. Mónica Aralí Soto Fregoso
Magistrada de la Sala Superior del
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Caso Maravatío: Conformación Paritaria del Ayuntamiento por Ajustes de Género

Mónica Aralí Soto Fregoso[*]

Sumario

1. A Manera de Introducción. 2. Evolución Reciente de la Paridad: Una Perspectiva Constitucional y Jurisdiccional. 3. Ponderación de Principios para la Aplicación Efectiva de la Paridad en la Conformación de Autoridades Electas por Voto Popular. 4. La Elección del Ayuntamiento de Maravatío, Michoacán: la Tutela del Principio de Paridad de los Géneros en su Conformación. 4.1. Contexto de los Comicios y la Cadena Impugnativa en la Elección Municipal de Maravatío, Michoacán. 4.2. La Implementación Efectiva del Principio de Paridad en la Asignación de Regidurías por el Principio de Representación Proporcional: el Caso de Maravatío, Michoacán. 5. Reflexiones Finales.

1. A Manera de Introducción

En 2021 hubo elecciones para renovar los ayuntamientos en el Estado de Michoacán, entre otros cargos y autoridades de elección popular. En ese marco, se controvirtió la elección municipal de Maravatío, a partir de dos puntos fundamentales: la violación al principio de certeza derivada de un error en la impresión de la boleta, y la conformación dispar del ayuntamiento, en detrimento de los principios de igualdad y paridad de género.

En su oportunidad, el Tribunal Electoral Local[1] modificó los resultados electorales —*por nulidad de la votación recibida en 2 casillas*— y confirmó la validez de los comicios, al considerar que la irregularidad alegada no afectó los principios rectores de la materia; además, desestimó el alegato de una de las candidatas a regidurías, relativo a la conformación paritaria del ayuntamiento.

La sentencia local fue impugnada ante la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[2], quien anuló la elección por considerar que la inconsistencia en la impresión de las boletas había vulnerado gravemente el principio de

[*] Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
[1] En el juicio de la ciudadanía TEEM-JDC-273/2021 y acumulados.
[2] Mediante el juicio de revisión constitucional electoral ST-JRC-56/2021 y acumulados.

certeza, lo que impedía validar los comicios, sin que se pronunciara sobre la conformación paritaria del ayuntamiento.

Finalmente, se interpusieron diversos medios de impugnación[3] contra la sentencia regional. Al resolverlos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revalidó los comicios municipales, al sostener que el error de impresión no afectó la certeza en la emisión del sufragio, pues había suficientes elementos para que la ciudadanía pudiera decidir con claridad el sentido de su voto. Por ello, en plenitud de jurisdicción, la Sala Superior analizó los planteamientos vinculados con la conformación paritaria del ayuntamiento y, concluyó que debía modificarse la distribución de regidurías por el principio de representación proporcional, aplicando un ajuste en la última asignada, a fin de que se incluyera a una mujer postulada por la opción política a la que correspondía dicha posición, tutelándose así los principios constitucionales de igualdad y paridad de género en la conformación de las autoridades electas popularmente.

Esta última decisión fue de particular importancia, porque en ella se adoptó el criterio consistente en que la inexistencia de normas que previeran tales ajustes, no podían constituir un obstáculo para materializar la igualdad sustantiva en la conformación de las autoridades electas por el voto de la ciudadanía, atendiendo al deber de los Órganos del Estado Mexicano de llevar a cabo los actos necesarios para ajustar las decisiones públicas a la regularidad constitucional y, en este caso, a los principios de paridad e igualdad en la integración de las autoridades electas popularmente.

Así, en este artículo se desarrollan algunas ideas y tópicos vinculados con la adopción del criterio que hizo posible ajustar la conformación del ayuntamiento de Maravatío para que cumpliera con los extremos exigidos por el principio paritario, sin que la omisión legislativa y la falta de lineamientos que previeran los ajustes de paridad, constituyeran un obstáculo para lograrlo.

Para ello, brevemente se abordará la evolución reciente de la paridad, los casos en que se ha ponderado dicho principio con otros que confluyen en la conformación de órganos gubernamentales para, finalmente, abordar el caso vinculado con la elección municipal de Maravatío.

[3] Recursos de reconsideración SUP-REC-1329/2021 y acumulados SUP-REC-1330/2021, SUP-REC-1331/2021, SUP-REC-1332/2021 y SUP-REC-1345/2021.

2. Evolución Reciente de la Paridad: Una Perspectiva Constitucional y Jurisdiccional

En el marco de los procesos electorales federal y locales, celebrados en los años 2020 y 2021, el mandato constitucional vinculado con la conformación paritaria de las autoridades electas popularmente tuvo un avance significativo, tanto desde la perspectiva formal como material, lo que permitió una mayor consolidación del derecho fundamental de igualdad y la erradicación de esquemas discriminatorios en detrimento de las mujeres.

Esto se debió, en buena medida, a las reformas constitucionales y legales decretadas en los años recientes, como fue la denominada *Paridad en Todo*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019 a partir de la cual, en el artículo 115 de la Carta Magna, se dispuso que todo municipio debía gobernarse por un ayuntamiento electo popularmente, de conformidad con el principio de paridad, en el contexto de que, conforme con el artículo 35, fracción II, también reformado mediante dicho Decreto, la ciudadanía podía ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.

Llegar a este punto no fue sencillo, pero la paridad no es un tema que pueda decirse concluido, pues todavía hay mucho por avanzar. Muestra de ello es que, a pesar de que el régimen transitorio del referido decreto mandató al Congreso de la Unión y a las Legislaturas estatales adecuar la normativa correspondiente para observar el principio de paridad de género incorporado a partir de entonces en la Constitución Mexicana, lo cierto es que ello no se ha llevado a cabo.

Jurisdiccionalmente hemos pugnado por la implementación de medidas legislativas para la concreción del mandato constitucional de *paridad en todo*. Ejemplo de ello fue el Juicio de Revisión Constitucional Electoral de clave SUP-JRC-14/2020, en que un partido político nacional controvirtió la omisión legislativa de un Congreso Estatal de adoptar su legislación en materia de paridad y de violencia política de género. Al resolver el asunto, y toda vez que el proceso electoral ya había iniciado, la Sala Superior le ordenó al órgano legislativo llevar a cabo las reformas atinentes, las que aplicarían para los comicios posteriores[4]; además, se ordenó al Organismo Público Local Electoral que emitiera los lineamientos necesarios para regular la materia, lo que se hizo extensivo para todos los

[4] Ello, porque las modificaciones legales fundamentales a las leyes electorales, promulgadas y publicadas dentro de los 90 días previos a que inicie el proceso electoral, no son aplicables para esos comicios, tal como lo dispone el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República.

organismos restantes de las distintas entidades federativas.

Otro caso paradigmático fue aquél en que la Sala Superior dispuso la postulación paritaria de candidaturas a las gubernaturas estatales para el referido proceso electoral, procurando la implementación progresiva y efectiva del mandato constitucional más allá de lo que prevean expresa o implícitamente las leyes particulares. En dicho asunto, se vinculó directamente a los partidos políticos al cumplimiento de la postulación paritaria en sus candidaturas a las quince gubernaturas que serían electas, a partir de la aplicación directa del texto constitucional, porque las Leyes Electorales General y Locales nada disponían al respecto. Esa decisión trajo consigo que en 6 de las 15 gubernaturas las mujeres resultaron electas, cifra sin precedentes si se tiene en cuenta que de 1979 a 2018 sólo 7 mujeres habían sido electas para dicho cargo.

Los dos precedentes comparten un punto en común: en ambos se dictaron medidas tendentes a tutelar sustantiva o materialmente el principio de paridad, supliendo, en todo caso, las imprecisiones u omisiones legislativas, y colmarlas mediante el dictado de instrumentos administrativos, que ofrecieran mecanismos concretos para consolidar el principio de igualdad en la conformación de los órganos gubernamentales electos popularmente.

Finalmente, cabe destacar la decisión por la que, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-1414/2021 y acumulados, la Sala Superior ajustó la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional de la Cámara de Diputaciones del Congreso de la Unión, para que su integración fuera paritaria, logrando con ello que, por primera vez, dicho órgano contara con igual número de diputadas y diputados electos.

3. Ponderación de principios para la aplicación efectiva de la paridad en la conformación de autoridades electas por voto popular

Más allá de los casos destacados en el apartado anterior, cabe señalar que el principio de paridad puede llegar a colisionar con otros principios constitucionales, confrontamiento que se solventa mediante un ejercicio ponderativo atendiendo a las peculiaridades del caso concreto, para estar en aptitud de determinar cuál de los principios en pugna cuenta con mayor peso específico en el caso y que por ello amerite ser tutelado.

Este ejercicio ponderativo tiene razón y sustento en que la Constitución es un todo

que debe interpretarse sistemáticamente para armonizar su contenido antes de declarar el derecho que debe prevalecer. Ello implica que, en ocasiones, haya una aparente incompatibilidad entre dos o más principios, ante lo cual siempre debe optarse por aquél que favorezca la mayor protección a los derechos de las personas, tal como lo mandata el artículo 1 de la propia Carta Magna.

Dichas colisiones se han vuelto constantes, pues prácticamente cualquier asunto amerita que se ponderen los principios en conflicto, para definir cuál es el que debe prevalecer para la resolución del caso concreto, a partir de lo cual, en determinados asuntos, el principio paritario ha sido desplazado por otros de mayor peso específico.

En la resolución de casos en los que se pretenda la tutela del principio de paridad, debe armonizarse con otros, tales como los de autodeterminación de los partidos políticos, mínima intervención y democrático, entre otros, a fin de que, de ser posible, se garantice la paridad material o efectiva a través del mecanismo menos invasivo a los derechos de las personas o entes involucrados, pero siempre atendiendo al contexto, pues finalmente, como todo procedimiento jurisdiccional en el que se pretende la tutela de los derechos humanos consagrados en favor de las mujeres, los asuntos deben resolverse con perspectiva de género.

De ahí que es necesario atender al contexto de desigualdad histórica y el reconocimiento de su sistemática exclusión, en distintos ámbitos de la vida diaria. Por tanto, el mandato de paridad de género obliga la adopción de medidas especiales de carácter temporal, así como de la implementación de tratos preferenciales para concretizar la igualdad material en nuestro favor, a fin de que un mayor número de mujeres conformen los órganos de elección popular, por lo que cualquier medida que se tome, debe interpretarse en beneficio de las mujeres, pues se entiende que deben dirigirse al desmantelamiento de los esquemas de discriminación.

Aún con ello, el principio de paridad no siempre ha primado en todos los casos en que se plantee una situación de desigualdad, pues ha habido otros en los que la ponderación de principios ha llevado a optar por la tutela de otros que, según el criterio mayoritario, han requerido una tutela preferencial.

Como ejemplo de ello, se puede citar la sentencia del recurso de reconsideración SUP-REC-1524/2021 y acumulados, vinculado con el Congreso del Estado de México, en el que si bien la Sala Superior llevó a cabo dos ajustes, con lo que se alcanzaba la integración

paritaria por tener una composición impar, desde la perspectiva de la suscrita, era necesario llevar a cabo más ajustes, atendiendo al contexto histórico en que dicho órgano legislativo siempre se ha integrado con mayor número de hombres, lo que hacía necesario que hubiera una alternancia en el género con más alta representación, pues en atención al principio de paridad, lo conducente habría sido maximizar los derechos de participación política de las mujeres hasta vencer la brecha de desigualdad, lo que se hubiera logrado con una mayor presencia de diputadas locales.

Otro ejemplo fue el caso de la convocatoria para elecciones extraordinarias en San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, las que fueron anuladas por la difusión de propaganda violatoria del principio histórico de separación Estado-Iglesia. Al convocar a comicios extraordinarios, el Congreso Local de Jalisco reservó a las mujeres la candidatura a la presidencia municipal de dicha localidad. Al resolverse el recurso de reconsideración SUP-REC-2121/2021 y acumulados, la Sala Superior dejó sin efecto dicha medida por considerar que las razones abanderadas por el legislador estatal eran insuficientes para variar las reglas a las que debía sujetarse la referida elección municipal extraordinaria. La sentencia se aprobó por mayoría de votos, y quienes votamos por la confirmación de la medida adoptada por el Congreso jalisciense, consideramos que esa decisión resultaba válida constitucional y legalmente, pues era pertinente y necesaria de cara a la altísima —*y creciente*— disparidad que enfrentan las mujeres en la referida entidad federativa en la ocupación de dichos cargos de elección popular.

Como puede verse, no en todos los casos ha sido posible tutelar el principio de paridad como medio para alcanzar la igualdad sustantiva. Con todo y ello, no debe cesar el avance progresivo en su implementación, pues estamos aún lejos de lograr una igualdad en todos los ámbitos de la vida diaria de las mujeres, con especial énfasis en la conformación de los órganos de representación popular y, en general, todos los que se eligen mediante el voto de la ciudadanía.

4. La Elección del Ayuntamiento de Maravatío, Michoacán: la Tutela del Principio de Paridad de los Géneros en su Conformación

La resolución del asunto vinculado con la elección municipal de Maravatío fue de particular relevancia, pues además del tema relativo con la nulidad de la elección, planteaba

otro vinculado con la conformación paritaria del ayuntamiento.

Así, al analizar el caso, y una vez revalidada la elección, al considerarse insuficiente el error en la impresión de la boleta para provocar un daño grave, irreparable y determinante al principio de certeza, la Sala Superior consideró pertinente llevar a cabo los ajustes de género necesarios para que el ayuntamiento de Maravatío, Michoacán, se conformara de forma paritaria, tutelando de esa manera el derecho fundamental de igualdad en beneficio de las mujeres.

Antes de exponer las razones por las cuales en este caso se ponderó el principio de paridad, es importante poner en contexto el asunto.

4.1. Contexto de los Comicios y la Cadena Impugnativa en la Elección Municipal de Maravatío, Michoacán

Al llevarse a cabo el cómputo de la elección y asignarse las regidurías por el principio de representación proporcional, se tuvo que la integración del ayuntamiento de Maravatío fue dispar, pues de las 4 regidurías por el referido principio, 3 se asignaron a hombres y solo 1 a las mujeres.

La elección fue impugnada ante el Tribunal Electoral Local por dos partidos políticos que alegaron la invalidez de la elección porque en el recuadro correspondiente al Partido Redes Sociales Progresistas, aparecía la leyenda de otro partido político. Además, una candidata a regidora cuestionó la asignación respectiva, por considerar que se violaba el principio de paridad en la conformación del cabildo.

El Tribunal Electoral de Michoacán confirmó la validez de la elección y la asignación de regidurías; esto último, al considerar que no se previeron con anticipación las reglas o medidas aplicables a los ajustes de género en la fase de asignación, pues sólo se había previsto la postulación paritaria de las planillas, mediante la inscripción alternada por género de cada una de las personas que las integraban, por lo que llevar a cabo el ajuste pretendido afectaría desproporcionadamente los principios de certeza y seguridad jurídica, lo que vulneraría el derecho de autodeterminación de los partidos que conformaban la coalición, y el de la ciudadanía que tuvo acceso a las regidurías respectivas.

Pues bien, la sentencia local fue impugnada ante la Sala Regional Toluca, a partir de las mismas pretensiones, esto es, que se anulara la elección y que se llevaran a cabo los ajustes

en la asignación de regidurías, en cumplimiento al principio de paridad. La Sala Toluca anuló la elección, al considerar gravemente transgredidos los principios rectores de la función electoral a partir del error en la impresión de la boleta, por lo que no analizó los planteamientos vinculados con la implementación concreta del principio paritario en la asignación de regidurías.

La sentencia regional fue igualmente impugnada, pero ante la Sala Superior. En este caso, acudieron varios recurrentes alegando distintos aspectos, entre ellos, pretendiendo que se revirtiera la nulidad de la elección por la controversia y la falta de análisis de los agravios vinculados con los ajustes de paridad de género.

Así, al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-1329/2021 y acumulados, la Sala Superior revirtió la nulidad de la elección y, en plenitud de jurisdicción, se avocó al análisis de los agravios planteados ante la Sala Regional por la candidata a regidora, sobre los ajustes en la asignación, mismos que se declararon fundados a partir de lo siguiente.

4.2. La implementación Efectiva del Principio de Paridad en la Asignación de Regidurías por el Principio de Representación Proporcional: el Caso de Maravatío, Michoacán

Al resolver el asunto, se sustentó la tesis de que los principios involucrados en la observancia de la paridad de género, eran de una jerarquía tal que permitían a las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, llevar a cabo los ajustes necesarios para garantizar que las mujeres no quedaran subrepresentadas; ello, al margen de que existieran —*o no*—disposiciones expresas en la normativa, previamente establecidas.

Para dar sustento a esta parte, se razonó que el mandato constitucional de igualdad y no discriminación por razones de género conlleva la maximización de los derechos político-electorales de las mujeres, lo que se traduce en una de las obligaciones primordiales tanto de los partidos políticos —*en cualquiera de sus formas de participación electoral*—, como de las autoridades electorales, en el contexto en que las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano al suscribir diversos instrumentos internacionales[5], que vinculan a todas las autoridades a implementar las medidas necesarias para materializar progresivamente la

[5] La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; así como las Conferencias Regionales sobre la Mujer y de la Comisión Económica, ambas de América Latina y el Caribe, en las que se suscribió el Consenso de Quito.

igualdad mediante la conformación paritaria de los órganos gubernamentales, sin reducirse tal observancia a la mera postulación igualitaria de las candidaturas a los distintos cargos de elección popular ni a la preexistencia de reglas que permitieran los ajustes para la tutela del principio en comento desde un enfoque sustancial.

En cumplimiento a tales mandatos, se destacó la labor jurisdiccional emprendida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la conformación de criterios tendentes a maximizar el respeto de los derechos de las mujeres y su plena participación en la vida pública, mediante la aplicación progresiva de los derechos humanos en la vertiente política[6]; postulados judiciales que reflejaban el compromiso del propio Tribunal y el del Estado mexicano para incentivar y garantizar la igualdad sustantiva de la mujeres, así como el ejercicio del poder de forma paritaria.

Una forma de lograrlo era mediante la adopción de las medidas encaminadas a estimular la participación política de las mujeres, eliminando obstáculos como la falta de disposiciones regulatorias derivadas del mandato constitucional de paridad e igualdad, en el entendido que el debido cumplimiento de dicho postulado requería la toma de decisiones efectivas para lograr la conformación paritaria de las autoridades electas popularmente, en

[6] Recogidos en las jurisprudencias y tesis siguientes:

- Jurisprudencia 10/2021, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LOS AJUSTES A LAS LISTAS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SE JUSTIFICAN, SI SE ASEGURA EL ACCESO DE UN MAYOR NÚMERO DE MUJERES;
- Jurisprudencia 9/2021, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES TIENEN FACULTADES PARA ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN EL DERECHO DE LAS MUJERES AL ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD;
- Jurisprudencia 2/2021, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LA DESIGNACIÓN MAYORITARIA DE MUJERES, EN LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES MAXIMIZA LA IGUALDAD SUSTANTIVA;
- Jurisprudencia 11/2018, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES;
- Jurisprudencia 36/2015, de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA;
- Jurisprudencia 6/2015, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES;
- Tesis LXXVIII/2016, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES; y
- Tesis XXVI/2015, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DEBE CUMPLIRSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN.

cualquier fase del proceso, para que fuera una realidad material y no se quedara sólo en el aspecto formal, máxime que el mandato del constituyente ya estaba vigente desde 2019.

Para ello, se sostuvo que limitar los ajustes de género a la prexistencia de normas y reglas locales para la efectiva conformación paritaria de los órganos de gobierno electos popularmente, sería tanto como supeditar dicho principio en relación con otros que no necesariamente quedarían derrotados —*como la certeza o la autodeterminación de los partidos*—, pero sobre todo a desatender la obligación de las autoridades mexicanas de erradicar todas las prácticas y barreras que de una forma u otra hicieran nugatorio el establecimiento efectivo de este principio en todos los niveles y respecto de todos los actos emanados de un ente público.

Ante ello, y en atención al mandato concreto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contemplado en el artículo 115, fracción primera, en cuanto dispone que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad, se concluyó que era necesario aplicar medidas compensatorias para remediar la disparidad en la conformación del cabildo.

Para la adopción de la medida en comento, se acudió también a los criterios sustentados en diversos precedentes de la propia Sala Superior, como el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-567/2017, en que se sostuvo que tratándose de la asignación de cargos de representación proporcional, debía atenderse primeramente al orden de prelación, el cual podía ser modificado cuando las mujeres estuviesen subrepresentadas, sin afectar desproporcionadamente otros principios; o bien, el diverso recurso de reconsideración SUP-REC-936/2014, en que se sostuvo que el principio de autodeterminación, como derecho de los partidos políticos, debía ceder frente a los principios de igualdad sustantiva, no discriminación y paridad de género, a efecto de alcanzar la participación equilibrada de las mujeres en la política y los cargos de elección popular.

También se trajo a cuenta lo resuelto en el recurso de reconsideración SUP-REC-930/2018, en el que se sostuvo que el aludido mandato constitucional debía garantizarse en todo momento, incluso después de celebrada la elección, si la finalidad era implementar los ajustes necesarios para su prevalencia sustantiva en la conformación del órgano legislativo local, lo que se reforzó con la postura asumida por la propia Sala Superior al sostener que las

asignaciones de representación proporcional admiten modificaciones, contrario a lo que ocurre con los cargos de mayoría relativa, para lo que debe implementarse un mecanismo basado en la interpretación armónica de las disposiciones legales, constitucionales y convencionales, en atención al principio *pro persona*.

Todo esto, para evidenciar en buena medida que, con el ajuste pretendido por la candidata recurrente, no se transgredirían relevantemente los parámetros constitucionales de certeza, seguridad jurídica, autodeterminación y mínima intervención que usualmente se han confrontado y sobrepuesto al de paridad.

Ello, pues a fin de contar con un cabildo paritario, sería suficiente con aplicar un ajuste en la última regiduría asignada por la vía de la representación proporcional, en el sentido de otorgar la constancia de asignación a la siguiente fórmula integrada por mujeres, pero de la lista registrada por la coalición postulante, atendiendo al esquema normativo aplicable al caso de Michoacán.

Así, la medida adoptada en el caso concreto, como la menos lesiva e invasiva y, por ende, más respetuosa de los principios de certeza, seguridad jurídica, autodeterminación y mínima intervención, atiende escrupulosamente al orden de asignación de las regidurías, pero en orden inverso, por lo que los ajustes de paridad comienzan desde la posición inferior o con el partido al que se le asignó la última regiduría, y así sucesivamente, hasta alcanzar la paridad en la conformación del ayuntamiento o congreso de que se trate, lo que, al interior de cada lista ajustada, implica un reacomodo en las posiciones de las listas registradas por cada uno de los partidos sujetos a la medida, de manera que los lugares otorgados a los hombres, se confieran a las mujeres inscritas como candidatas a un cargo por la vía de la representación proporcional.

En ese sentido, atendiendo a que sólo se requería un ajuste de género para alcanzar la paridad, el cual recayó en la coalición que registró a la candidata recurrente para una regiduría al ayuntamiento de Maravatío, colocada en la posición siguiente a la fórmula ajustada, es que la Sala Superior ordenó que fuera la candidatura recurrente la que ocupara el cargo de la regiduría respectiva.

5. Reflexiones Finales

La implementación de toda medida tendente a la materialización del mandato

constitucional de paridad de género en la conformación de las autoridades, es una actividad que debe ejercerse desde toda trinchera del ejercicio público, en la medida que todas las autoridades mexicanas estamos obligadas a la tutela progresiva de los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, lo que cobra mayor relevancia en aquellos casos en que se debe tutelar el principio de igualdad en relación con los derechos humanos consagrados a favor de las mujeres, pues con ello se busca erradicar toda discriminación ejercida contra las mujeres, por meras razones de género.

La solución de casos en los que se vean inmersos aspectos vinculados con el ejercicio de los derechos de las mujeres y la erradicación de estereotipos de género deben, siempre, analizarse y resolverse desde una visión coherente con la perspectiva de género, tal como lo manda el Protocolo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, de rubro *ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO*, haciendo especial énfasis en la valoración del contexto de desigualdad, lo que implica tener empatía con la situación en que se encuentran las mujeres en relación con los estereotipos de género y cualquier otra categoría sospechosa por la que se les coloque en desventaja respecto de los hombres.

El asunto abordado destacadamente en este artículo se resolvió desde dicha perspectiva, lo que redundó en que se dictara un fallo que solucionara la disparidad existente en la conformación del ayuntamiento de Maravatío. Ello trajo consigo la adopción de una medida que, si bien no estaba prevista expresamente en la normativa local, sí estaba vigente en el sistema jurídico que debe imperar en la conformación de los entes públicos, de manera particular, en los ayuntamientos electos popularmente mediante el sufragio de la ciudadanía.

De ahí que permanentemente deba pugnarse por la consolidación progresiva de los derechos de las mujeres y el trato igualitario entre los géneros, lo que no se agota con la mera conformación igualitaria —*numéricamente*— de los órganos públicos, o con la participación paritaria de mujeres y hombres en las contiendas políticas, sino con la erradicación absoluta de la cultura hegemónica que coloca a las mujeres en un plano desigual en relación con los hombres.

Juzgar la Violencia Política en Razón de Género en Contra de las Mujeres

Dra. Eva Barrientos Zepeda
Magistrada Presidenta Interina de la Sala Regional Xalapa
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Juzgar la Violencia Política en Razón de Género en Contra de las Mujeres

Eva Barrientos Zepeda[*]

Sumario

1. De lo Contencioso Político a la Exclusividad Jurisdiccional. 2. El Procedimiento Especial Sancionador y las Reformas de 2020. 3. Conclusión.

Reflexión sobre la labor jurisdiccional en la resolución de los asuntos relacionados con el ejercicio de violencia política contra las mujeres en razón de género, así como la construcción legislativa del procedimiento especial para su sanción en materia electoral.

1. De lo Contencioso Político a la Exclusividad Jurisdiccional

I. El Juicio como Expresión Política

Hans Kelsen identifica en el desarrollo e integración de las sociedades que el ejercicio del poder se construye, en un primer momento, en torno a la función judicial y, posteriormente, se instituye la facultad legislativa para conceptualizar los derechos, facultades, competencias y obligaciones de las distintas *personas* que conviven bajo la administración de un Estado (Kelsen, 1944); sistema que paulatinamente se inscribió en cada Constitución. Así, la implementación de normas como herramientas sociales, permitió configurar autoridades responsables de satisfacer las expectativas positivas y negativas, de intervención o no intervención (Ferrajoli, 1999), en los derechos de las personas que se estipulan como gobernadas y gobernados.

La postura del jurista austriaco aborda la perspectiva *realista* del derecho y justifica la configuración *natural* de las instituciones *positivas* fundamentales por su correspondencia con la realidad, de una manera muy similar a las bases de la teoría de los derechos humanos

[*] Magistrada Presidenta Interina de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz. Doctora en Derecho.

en cuanto se distinguen de los derechos fundamentales: los derechos reconocidos por el Estado soberano o sus representantes, de acuerdo con su cosmovisión y objetivos administrativos, no necesariamente son las prerrogativas mínimas que necesitamos las personas para vivir, convivir y progresar.

Así, al igual que en un modelo *natural* se puede identificar el derecho a la vida o a la libertad, como elementos mínimos para la subsistencia humana, el derecho a la expresión y a la participación política, para la coexistencia civil, o el derecho a la salud o a la paz, para el progreso social, en la convivencia natural de las personas se pude advertir la convención de principios y valores que orientan los juicios que son reconocidos con el talante de autoridad; por lo que su expresión identifica a quien detenta el gobierno. Poder que inicialmente se ejerció en comuna, después se concentró en monarcas y, dadas las inconveniencias de dicho sistema, se distribuyó *democráticamente* en las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, que conocemos actualmente.

Con lo anterior, se denota la que las resoluciones judiciales tienen fuente política, ya que atienden las expectativas de las personas gobernadas, más allá de la publicación de las leyes y la ejecución de los actos de las autoridades, a que su situación jurídica se orientará en todo caso a lo acordado en beneficio del pueblo soberano. Y es que, en las sociedades democráticas, se debe cumplir con lo acordado por la comunidad, de la manera que más beneficie o menos perjudique a las personas.

Así, aunque contemporáneamente se disponga la participación de la sociedad, de manera directa o representada, para la edificación de las instituciones y autoridades, el reconocimiento de derechos, la regulación o adopción de políticas públicas, se reconoce también que la capacidad "predictiva" de la legislatura es humana y limitada, por lo que puede y debe ser ajustada en los casos concretos donde los formalismos afecten injustificadamente la libertad de las personas. De manera que, aun cuando las democracias sean sistemas donde las decisiones se toman por mayoría, existen límites de lo *indecidible* y obligaciones para *decidir* ciertos temas de manera que se beneficie y afecte de la menor manera el derecho de las personas (Ferrajoli, 1999).

Al respecto, México se ha distinguido históricamente, porque en la configuración de su sistema constitucional incluyó, desde 1857, la figura de un juicio de Amparo para garantizar la prevalencia de los derechos fundamentales (reconocidos formalmente en la

Constitución Federal) cuando en casos concretos, los actos y omisiones de la autoridad o las mismas leyes, generaran situaciones de vulneración reparable a través de una orden de hacer o dejar de hacer, tanto a las autoridades administrativas como a las jurisdiccionales.

Tal método de protección del orden jurídico fundamental se fortaleció cuando en 1994 se introdujo la Acción de Inconstitucionalidad, mecanismo de control abstracto de las normas, que abrió la posibilidad para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revisara que las leyes de jerarquía inferior a la Constitución Federal se ajustaran en su contenido y posible aplicación, a los principios reconocidos por la soberanía nacional como rectores de todo el funcionamiento institucional; sistema de control de las normas y actos de autoridad que se mantiene concentrado en el Poder Judicial de la Federación, aún con la difuminación de los alcances de las resoluciones de orden común que devino a la inclusión del control de convencionalidad a cargo de todas las autoridades en ejercicio de sus funciones, con la reforma realizada en 2011 al artículo 1° de la Constitución Federal.

Sin embargo, a pesar de que actualmente los derechos de participación política y organización electoral se reconocen como derechos humanos (al ser derechos reconocidos con esa calidad en la Constitución Federal y distintos Tratados Internacionales), y existen distintos mecanismos administrativos y jurisdiccionales para su tutela, por mucho tiempo se limitó la intervención judicial, precisamente para proteger las decisiones electorales como expresiones de preferencia política del pueblo soberano; con lo que se buscaba evitar que la opinión política de los jueces (sobre lo que es o no derecho, quienes son titulares o cuales son los límites de las autoridades) permeara o afectara lo que ya había sido decidido por el pueblo para elegir a sus autoridades, o pudiera afectar la certeza sobre las reglas que se debían aplicar en cada procedimiento electivo. Razón por la cual, desde 1917, el juicio de Amparo es categóricamente improcedente en materia electoral.

Pero, aunque la soberanía nacional configuró históricamente la organización de las elecciones y el ejercicio de derechos ciudadanos al margen de la judicatura, las exigencias de la *realidad* orientaron de manera *natural* a la constitución de la jurisdicción electoral, con sus distintas expresiones, concentrada y difusa, en autoridades federales y locales.

II. De lo Político a lo Contencioso Jurisdiccional

En la evolución de la administración contenciosa electoral del estado de Michoacán de Ocampo, se reconocen las cuatro etapas de transición del control político de la organización y revisión de los procesos electorales, que el ex magistrado Orozco identifica en la experiencia federal: I. Contencioso político; II. Contencioso mixto; III. Contencioso jurisdiccional; y IV. Consolidación de la jurisdicción constitucional electoral (Orozco, 2006).

Lo anterior, ya que en un inicio la organización de las elecciones se realizaba por la integración del congreso saliente, mientras que la validación de los resultados, tanto de la elección del poder legislativo como del poder judicial, era realizada y, en su caso, verificada ante cualquier inconformidad, por la integración del congreso electo; con lo que la estipulación de las normas del procedimiento, su ejecución y revisión, se concentraban en la institución política. Lo cual podría tener justificación en la perspectiva formal de la democracia, donde los representantes expresan la soberanía del electorado; pero irrumpía con la lógica del tercero sin interés en el conflicto, que distingue a las garantías judiciales.

Por ello, tanto a nivel federal como local, paulatinamente se crearon institutos[1] encargados de la administración de la función electoral (identificar a las personas con derecho a votar, registrar a las instituciones y personas con intención de ser votadas, organizar el procedimiento, computar los resultados y reconocer a los ganadores) al tiempo que se crearon tribunales especializados para la revisión de sus actos, a través de una competencia que se amplió paulatinamente, desde los actos de organización de la elección, a la impugnación de sus resultados, de manera que se permitió la determinación de la nulidad de los procedimientos electivos cuando se incumplía con el principio de legalidad.

Sin embargo, tales decisiones judiciales eran revisables por los órganos políticos. El recurso de revisión a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creado en 1977, así como las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral, de 1987, y el Tribunal Federal Electoral, en 1993, eran resueltos en última instancia por los Colegios Electorales

[1] A nivel federal: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con la Ley Federal Electoral de 1946; la Comisión Federal Electoral, con la reforma de 1951 y el Código Federal Electoral de 1987; el Instituto Federal Electoral, con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990; y el Instituto Nacional Electoral, con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014. A nivel local: Consejos y Comités Electorales de las municipalidades, con la Ley Electoral para la renovación de los Poderes Locales y Ayuntamientos de 1921 y 1946; la Comisión Estatal Electoral, con la reforma de 1955 y la Ley Electoral del Estado de Michoacán de 1983; y el Instituto Electoral de Michoacán, con el Código Electoral de 1995.

conformados por el Congreso electo; mientras que las decisiones del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, eran ajenas a las resoluciones de auto calificación de los procesos comiciales, a pesar de su creación en 1992.

Fue hasta el año 1993, a nivel federal, y 1995, a nivel local, que se eliminó la intervención política en la calificación de las elecciones, y se reconocieron al Tribunal Federal Electoral y al Tribunal Electoral de Michoacán, como las máximas autoridades en la materia, dentro de sus ámbitos de competencia; con excepción del control de constitucionalidad de normas electorales, que se reservó en su control abstracto a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1996.

Sin embargo, sus resoluciones se volvieron definitivas e inatacables sobre los procedimientos y resultados electorales, con el alcance de declarar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores, así como autoridades locales; salvo los comicios para elegir al titular del ejecutivo federal, hasta la reforma de 1996, y del ejecutivo local, hasta la reforma de 2001.

Con lo anterior, se pueden advertir las transiciones del modelo político (concentrado) al sistema mixto (con intervención de la judicatura y la revisión del órgano político) y, posteriormente, al prototipo jurisdiccional, en una primera gran etapa de configuración institucional de la jurisdicción especializada en materia electoral, constreñida al control de legalidad –y constitucionalidad formal– de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas encargadas de organizar la elección (institutos) así como de las *personas morales* de interés público (partidos políticos) creadas para garantizar la participación de las y los gobernados con derecho.

Fase que se distingue de la *época contemporánea* correspondiente a la fase de consolidación de la función judicial electoral, donde se han extendido sus facultades, al control de constitucionalidad de actos y normas en casos concretos[2], así como el control de convencionalidad de los derechos humanos[3] que se vinculan con la participación política.

Y es precisamente en dicha etapa de consolidación, en la que se extendieron las funciones de verificación de actos de autoridad y apego constitucional de las normas

[2] A nivel federal, desde la reforma de 2007 al artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[3] Incluida para la judicatura en sus ámbitos de competencia, con la reforma en 2011 al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

relacionadas con los procesos comiciales, a la función sancionadora de los Tribunales electorales.

Como se advierte, si bien se ha abierto la materia electoral a la función judicial, ha sido en una época muy reciente y de manera acotada.

De tal manera que, los Tribunales fueron ideados como verificadores de la legalidad de los procedimientos electorales, por lo que su competencia para interpretar las normas conforme a la Constitución, con su correspondiente intervención política en el derecho aplicable, ha sido el último paso en su configuración legislativa.

2. El Procedimiento Especial Sancionador y las Reformas de 2020

I. Procedimiento Expedito y Bi-instancial

En un primer momento, la función de investigación y sanción de irregularidades o infracciones a la normativa electoral, se estableció a cargo de los institutos electorales a través del Procedimiento Ordinario Sancionador[4], cuya resolución era controvertible a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral ante los Tribunales electorales; pero su sustanciación no estaba supeditada a la definitividad de las etapas del procedimiento electoral, por lo que la acreditación de ilícitos en la materia tenía lugar en una temporalidad distinta a la de validación de los resultados.

Por lo anterior, al reconocerse como auténticas irregularidades electorales los vicios en la adquisición de tiempos, espacios y recursos para la propaganda electoral, así como la expresión de contenidos discriminatorios o contrarios a derecho, derivado de una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[5], el Procedimiento Ordinario evolucionó a un procedimiento expedito, con medidas cautelares para evitar la vulneración del proceso electoral en *tiempo real* de manera que la acreditación de los ilícitos electorales pudiera tener impacto real en la calificación de los comicios.

Sin embargo, aunque la modificación del procedimiento y su impacto en los comicios se reguló formalmente en la reforma de 2007 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su resolución complicó las competencias del entonces Instituto

[4] Con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996.
[5] Expediente SUP-RAP-17/2006.

Federal Electoral, cuya mesa de Consejo General se integraba por los instituto políticos sancionables; por lo que, desde el año 2014, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dividió el Procedimiento Especial Sancionador en dos instancias: la de instrucción, a cargo del Instituto Nacional Electoral y su Secretaría Ejecutiva; y la de resolución, a cargo de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En tanto que el Procedimiento Especial Sancionador se incluyó, de manera bi-instancial al Código Electoral del Estado de Michoacán con la reforma de 2014, como mecanismo procedente sólo dentro de los procesos electorales, para denunciar la comisión de conductas que vulneren el sistema de financiamiento de los partidos políticos y sus campañas, contravengan las normas de propaganda política, constituyan actos anticipados de campaña y violenten el derecho de réplica; de manera que corresponde al Instituto Electoral de Michoacán, la instrucción del expediente, mientras que a su Tribunal Electoral corresponde la resolución e imposición de la sanción correspondiente.

II. La Violencia política como Infracción Electoral

Aunque el Procedimiento Especial Sancionador estaba ideado para limitar formalmente los actos relacionados con las campañas electorales –en cuanto al ejercicio de recursos público, el momento o lugar de su colocación– la práctica de las impugnaciones y resoluciones en materia electoral conllevó a que se emitieran determinaciones sobre el contenido de las expresiones realizadas. Extensión material de la tutela judicial, que derivó en la sanción y censura de los actos de propaganda que expresaran mensajes discriminatorios o que indujeran al odio[6]; primer paso en la construcción del mecanismo jurisdiccional que tenemos las y los mexicanos para erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

En efecto, México adoptó la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer desde 1980, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer desde 1995, pero no cabe duda que la emisión de la Declaración sobre la violencia y el acoso político contra las mujeres,

[6] Como la Tesis XXIII/2008, que limita la propaganda política a que no contenga expresiones que induzcan a la violencia.

emitida por el Mecanismo de Seguimiento de *Belém do Pará* en 2015, motivó la emisión del Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres, por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2016, así como la adopción de la jurisprudencia 48/2016, donde se reconoció como obligación de todas las autoridades electorales evitar la afectación de derechos político electorales a través de la violencia política por razones de género.

Asimismo, la presentación de la Ley Modelo Interamericana sobre violencia política contra las mujeres en razón de género en 2017, motivó la reedición del *Protocolo* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la adopción de los criterios de la Tesis X/2017, sobre la continuación de las medidas de protección después del dictado de las sentencias cuando exista violencia política de género, la Tesis XXXV/2018, que prohíbe el uso de estereotipos discriminatorios de género en la propaganda electoral, y la jurisprudencia 21/2018, que retoma los criterios internacionales para identificar los elementos que actualizan la violencia política en el debate político[7].

Así, poco a poco se sancionaron a las candidaturas que expresaron mensajes discriminatorios con violencia política contra las mujeres en razón de género, se revocaron los actos de los partidos políticos y autoridades electorales que vulneraron derechos político electorales de las mujeres con motivo de género, e incluso se realizó el control de los actos de autoridades electas que vulneraron los derechos de sus integrantes con motivo de género; todo con sustento en las directrices establecidas por el Tribunal Electoral a través de sus sentencias.

Posteriormente, en el año 2018, se reconoció el ejercicio de la violencia política contra las mujeres como una conducta reprochable que justificaba la inelegibilidad de las personas, al implicar la pérdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir[8]. Circunstancia que en algunas entidades federativas conllevó a que se incluyera la violencia

[7] 1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público; 2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas; 3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; 4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y 5. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres. En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral, que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen violencia política contra las mujeres por razones de género.

[8] Resolución del expediente SUP-REC-531/2018.

con motivo de género como causal de nulidad de las elecciones, mientras que a nivel federal y local se crearon listados de personas perpetradoras[9], así como lineamientos para regular su permanencia y la duración de su inelegibilidad.

Ante tal panorama, en abril de 2020, se reformó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de Delitos Electorales, para integrar un sistema integral para prevenir, atender y erradicar el ejercicio de violencia política en razón de género, en perjuicio de las mujeres mexicanas; estableciéndose, además de la vía de responsabilidad administrativa y penal, el juicio ciudadano y el procedimiento especial sancionador, como los mecanismos de competencia de las autoridades electorales para proteger derechos y sancionar conductas, en asuntos relacionados con el ejercicio de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Con lo anterior, se estableció que dentro y fuera de los procesos electorales, procederá el Procedimiento Especial Sancionador cuando se denuncien actos o se emitan mensajes que impliquen el ejercicio de violencia política en contra de una mujer en ejercicio de sus derechos político electorales, o de las mujeres en general; así como el juicio para la protección de los derechos político electorales, contra actos y resoluciones de autoridades que vulneren derechos por el mismo motivo. Ambos, con la posibilidad de poner a consideración de las autoridades civiles y penales, las medidas de protección que se consideren necesarias en el marco de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, emitir medidas cautelares, e incluir en sus sentencias, medidas de reparación integral.

Así, aunque ambos mecanismos judiciales protegen y reparan a las víctimas, la diferencia que se ha definido con la práctica, es que el Procedimiento Especial Sancionador tiene por objeto sancionar a la persona responsable, mientras que el juicio ciudadano tiene la finalidad de restituir derechos vulnerados a través de la revocación o modificación de un acto de autoridad; lo que no impide que se pueda publicar la responsabilidad de la persona titular del cargo a través del listado de personas perpetradoras de violencia, ya que no se trata de una sanción.

[9] Validadas en cuanto a su constitucionalidad por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del SUP-REC-91/2020, que derivó en la Tesis XI/2021.

Y es que el punto fino entre ambos procedimientos, es el grado de tutela de las garantías procesales de manera proporcional al alcance de los efectos de cada sentencia. Así, como en el juicio ciudadano se repara un derecho[10] y se puede advertir si su vulneración tuvo un impacto diferenciado en su titular por el hecho de ser mujer, basta con la justificación del acto de autoridad y la presentación de su informe circunstanciado para tomar la decisión correspondiente; por lo que no se puede causar una afectación mayor en la persona responsable.

Mientras que, en el procedimiento especial sancionador, al tener efectos que restringen las libertades de las personas –porque pueden imponerse amonestaciones, multas, la pérdida del registro de un partido o candidatura, o incluso la perdida de la presunción del modo honesto de vivir– son aplicables los principios del derecho penal, al grado en que se debe garantizar la audiencia, debida defensa e, incluso, la presunción de inocencia de la persona victimaria. Lo cual se cumple, porque a diferencia del juicio ciudadano, el procedimiento administrativo sí contempla la contestación de la denuncia, la aportación de pruebas y la contradicción en audiencia pública.

No cabe duda de que los principios de independencia e imparcialidad de la función jurisdiccional dan plena confianza a las y los justiciables sobre la investigación exhaustiva de los ilícitos, el control estricto de la graduación de las penas y la garantía del debido proceso.

Aunque siguen los ajustes. Por ejemplo, como la violencia política en razón de género se practica por lo general de manera oculta, se ha justificado que en la valoración de los hechos denunciados se aplique la reversión de la carga de la prueba[11], con lo que corresponde a la persona imputada aportar elementos para desacreditar que el acto o hecho denunciado, no fue realizado con motivo de algún estereotipo de género; sin embargo, es una medida que puede vulnerar el equilibrio procesal si no se advierte al victimario de las consecuencias de no argumentar o aportar pruebas en su favor[12].

[10] En la jurisprudencia 12/2021 ya se define como un mecanismo independiente o simultaneo al Procedimiento Especial Sancionador, para impugnar actos o resoluciones en contextos de violencia política en razón de género.

[11] Como se ha sostenido en los expedientes SUP-REC-91/2020, SUP-REC-108/2020 y SUP-REC-185/2020.

[12] Como se determinó en los expedientes SX-JDC-1492/2021, SX-JDC-1568/2021, SX-JDC-92/2022 y SX-JDC-5096/2022.

III. La Violencia Política en Razón de Género en Michoacán

Además de la configuración del procedimiento especial sancionador, en la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2020 se integró la directriz para que las entidades federativas adecuaran su legislación de manera que se instituyera el mismo procedimiento a nivel local, para atender los casos sobre violencia política contra las mujeres en razón de género.

Por tal motivo, en mayo de 2020, en el estado de Michoacán se reformaron el Código Electoral para incluir como motivo de procedencia del Procedimiento Especial Sancionador, el ejercicio de violencia política contra las mujeres en razón de género dentro de los procesos electorales, junto con la posibilidad de que la Secretaría Ejecutiva de su Instituto local, a cargo de la instrucción de cada expediente, pueda dictar medidas cautelares, de oficio o a petición de parte; mientras que en la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana, se incluyó dicha violencia como motivo grave, doloso y determinante para declarar la nulidad de las elecciones.

Por su parte, el sistema michoacano se puntualizó en este tema, con la emisión del Reglamento para la tramitación y sustanciación de quejas y denuncias en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género del Instituto Electoral de Michoacán en febrero de 2021, en donde se define que el Procedimiento Especial Sancionador procederá dentro y fuera de proceso, que su Coordinación de Igualdad debe atender y asesorar directamente a las víctimas que acudan a denunciar, que se deberá proveer de traductor o interprete a las personas indígenas, así como a las personas que necesiten asistencia de lenguaje de señas, la posibilidad de dictar medidas de protección, la suplencia de la queja y la consideración del consentimiento de la víctima para la procedencia de la denuncia cuando no se presente personalmente.

Además, con dicho reglamento se crea la Estadística sobre la violencia política contra las mujeres en razón de género en el ámbito electoral, donde se identifica a las personas que resulten responsables de la comisión de violencia política contra las mujeres en razón de género, con independencia del Registro Nacional de Perpetradores, que hace público en los términos que dicte el Instituto Nacional Electoral.

3. Conclusión

La igualdad, con su consiguiente modulación democrática entre personas desiguales, es un principio *político* rector de todo acto de autoridad, por lo mismo, la discriminación como acto de vulneración injustificada de los derechos de una persona, motivada por sus diferencias, es una conducta reprochable.

La posibilidad de que la judicatura electoral pueda emitir sentencias con *contenido político* apegado a los principios constitucionales, como garantía de la representación democrática en los actos de autoridad, ha permitido llenar vacíos que se consolidan con reformas legislativas, como el caso de la creación de mecanismos para combatir la violencia política contras las mujeres; mismos que eran urgentes y necesarios en el contexto reactivo de la cultura machista ante los avances de la paridad, como se demostró en cada caso concreto que ha llevado a la declaración de la acreditación de tan lamentable expresión de violencia.

Pero aún falta seguir trabajando para que los efectos de las sentencias en la materia, además de reparar los derechos vulnerados de las mujeres, logren evitar la reincidencia y prevenir otros actos de violencia.

Al respecto, ya se ha optado pedir la colaboración de instituciones especializadas a nivel federal y local, para que brinden cursos de capacitación y sensibilización en materia de violencia política en razón de género; pero las sentencias son posteriores a los actos reclamados, hacen falta acciones preventivas que escapan de las competencias de la judicatura. Son decisiones políticas que siguen reservadas a otras funciones de gobierno.

La evolución de la protección electoral, como bastión para erradicar la violencia política en razón de género contra las mujeres, ha evolucionado a pasos agigantados en menos de siete años. El reconocimiento de la violencia machista en los discursos políticos y los actos de las autoridades, ha abierto la oportunidad para que las autoridades electorales podamos combatir y erradicar, parte del paradigma y la cultura que normaliza la violencia contra las mujeres; en el entendido democrático, es nuestro deber.

Celebro los treinta años de jurisdicción electoral en Michoacán, no solo por la salvaguarda de los principios legales y constitucionales en cada una de las elecciones que se han celebrado bajo su guardia, sino porque su participación fortalece los mecanismos para atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, en un contexto pluricultural con presencia de distintos pueblos y comunidades indígenas.

La labor del Tribunal Electoral de Michoacán, puede garantizar que las mujeres tenemos un frente cubierto.

Bibliografía

Chávez Castillo, Raúl. (2015). Nuevo Juicio de Amparo. México: Porrúa.

Ferrajoli, Luigi. (1999). Derechos y Garantías. La ley del más débil. Madrid: Trotta.

Ferrajoli, Luigi. (2010). Democracia y garantismo. Madrid: Trotta.

Ferrajoli, Luigi. (2014). La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Madrid: Trotta.

Kelsen, Hans. (1944). La paz por medio del derecho. Madrid: Trotta.

Orozco Henríquez, José de Jesús. (2006). Justicia electoral y garantismo jurídico. México: Porrúa.

Fuentes de Consulta

Jurisprudencia 48/2016 de rubro "VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES", consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.

Jurisprudencia 21/2018 de rubro "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO", consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.

Jurisprudencia 12/2021 de rubro "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES UNA VÍA INDEPENDIENTE O SIMULTÁNEA AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO", pendiente de publicación.

Sentencia SUP-RAP-17/2006, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, cinco de abril de 2006.

Sentencia SUP-REC-531/2018, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, treinta de junio de 2018.

Sentencia SUP-REC-91/2020, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, veintinueve de julio de 2020.

Sentencia SUP-REC-108/2020, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrada Janine M. Otálora Malassis, veinte de agosto de 2020.

Sentencia SUP-REC-185/2020, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, uno de octubre de 2020.

Sentencia SX-JDC-1492/2021 y SX-JDC-1493/2021 acumulados, Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Magistrada Eva Barrientos Zepeda, veintidós de octubre de 2021.

Sentencia SX-JDC-1568/2021, Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Magistrada Eva Barrientos Zepeda, veinte de diciembre de dos mil veintiuno.

Sentencia SX-JDC-92/2022, Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Magistrado Enrique Figueroa Ávila, doce de abril de dos mil veintidós.

Sentencia SX-JDC-5096/2022 y SX-JDC-5097/2022, Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Magistrada Eva Barrientos Zepeda, veintiuno de abril de dos mil veintidós.

Tesis XXIII/2008, de rubro "PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. NO DEBE CONTENER EXPRESIONES QUE INDUZCAN A LA VIOLENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES)", consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 53 y 54.

Tesis X/2017, de rubro "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PUEDEN MANTENERSE, INCLUSO DESPUÉS DE CUMPLIDO EL FALLO, EN TANTO LO REQUIERA LA VÍCTIMA", consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, páginas 40 y 41.

Tesis XXXV/2018, de rubro "PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL. SE PROHÍBE EL USO DE ESTEREOTIPOS DISCRIMINATORIOS DE GÉNERO", consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 36 y 37.

Tesis XI/2021, de rubro "VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. EL REGISTRO DE PERSONAS INFRACTORAS EN LISTADOS NACIONALES Y/O LOCALES, TIENE JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL", pendiente de publicación.

Evolución en la Protección de los Derechos Político-Electorales contra actos Partidistas:

Reconocimiento del Avance y Problemas Actuales del Sistema de Defensa de los Derechos de los Militantes

Mtro. Ernesto Camacho Ochoa
Magistrado de la Sala Regional Monterrey
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Evolución en la Protección de los Derechos Político-Electorales contra actos Partidistas:

Reconocimiento del Avance y Problemas Actuales del Sistema de Defensa de los Derechos de los Militantes

1. Introducción. 2. Importancia de las Instituciones Electorales y del Derecho a ser Votado en México. 3. Fases de la Evolución en la Revisión de Actos Partidistas. 4. Reflexiones Conclusivas para la Situación Actual.

1. Introducción

Con frecuencia, damos por sentado que las personas tenemos derechos y, sobre todo, que existen mecanismos jurídicos para su defensa.

Sin embargo, esto no siempre ha sido así. Su existencia o reconocimiento (de los derechos y los procedimientos) ha avanzado o evolucionado a lo largo de la historia, en ocasiones, desde extremos que hoy parecerían increíbles[1].

En el ámbito democrático sucede algo similar. Hoy damos por sentada la existencia de los derechos político-electorales y de mecanismos jurídicos para protegerlos.

No obstante, al principio se rechazaba la posibilidad de participación política de todas las personas. En pleno siglo pasado, el derecho de voto en sus diversas modalidades estaba reservado para ciertos segmentos[2].

Incluso, en épocas recientes, derechos que se consideraban existentes o que eran reconocidos (según la visión iusnaturalista o no que se tenga), ante la falta de procedimientos para defenderlos, finalmente, en la práctica los hacía nulos.

---

* Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León.

1 Basta con recordar que, al inicio de nuestra era, la esclavitud era una actividad normalizada y sólo en ciertos casos podría librarse de la misma. En cambio, en la actualidad, rige un sistema social a lo inverso: la esclavitud está prohibida y la restricción de la libertad se considera, en términos generales, ilícita.

2 Por ejemplo, se excluía a las mujeres, a las personas que carecían de bienes, o quienes no detentaban una posición social determinada.

En México, formalmente, el sistema constitucional ha reconocido los derechos de participación política, desde la segunda mitad del siglo pasado, e identificó a los partidos políticos como la vía para el ejercicio del derecho de ser votado.

En la realidad, más que auténticos derechos, en México se parecían más a declaraciones idealistas. Los partidos, más que un instrumento apto para que las personas accedieran a los cargos representativos, se mostraban como estructuras en las que una persona o un grupo cupular decidían, de manera unilateral, en cierta medida autoritaria, y con vertiginosa verticalidad, quién podría ser o no candidato y, evidentemente, esto daba lugar a controversias entre los integrantes, asociados o militantes de un partido, al grado de intentar mecanismos jurídicos para dirimir las diferencias, sin un resultado efectivo.

Sin embargo, la influencia de ideas democratizadoras, los avances internos en la conciencia colectiva, y la lucha de ciertos grupos sociales, especialmente liderados por los afectados, generaron un contexto que contribuyó a que algunas voces al interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[3] intensificaran los esfuerzos hacia la defensa efectiva de los derechos, y con ello a reconocer materialmente su existencia, más allá de la simple declaración idealista del texto constitucional.

Así, en concreto, el TEPJF, primeramente, en el año 2000, ajustó su política judicial inicial, y avanzó de una nula intervención en la procedencia de mecanismos indirectos para revisar actos de los partidos políticos a través de los que emitan las autoridades administrativas (SUP-JDC-030/2000) y, sucesivamente en 2003, consideró que los actos partidistas debían ser directamente revisables (SUP-JDC-84/2003[4]).

La experiencia de esa época tuvo lugar en un ambiente de intensos debates jurídicos en distintos foros, académicos y políticos parlamentarios, entre militantes que buscaban el reconocimiento y protección de sus derechos y las capas conscientes de los partidos que se negaban a dejar el poder autoritario para sujetarse a un proceso democratizador en el que las decisiones fuesen tomadas por las bases, los militantes o asociados, y no solamente por las cúpulas.

Este proceso merece ser contado, y espero poder transmitir la importancia que tiene para el mundo de los derechos.

[3] En lo sucesivo, TEPJF o TE.

[4] En este caso se desechó la denuncia al estimarse que el órgano de justicia intrapartidaria debía resolver, y por tanto, agotarse las instancias partidistas previas.

2. Importancia de las Instituciones Electorales y del Derecho a ser Votado en México

En términos generales, una de las nociones aceptadas del vocablo democracia, en el lenguaje común, es la que lo define como el orden social que emana del propio pueblo, y su voluntad, de una participación colectiva, lo cual, constituye, precisamente, el contenido de los derechos políticos (Salazar y Woldenberg, 1993).

Esto, aun cuando hablar de democracia es complejo, porque doctrinalmente es un concepto que no ha formado un consenso general o uniforme[5].

Nos referiremos, esencialmente, entonces, al gobierno del pueblo que supone la participación de la ciudadanía, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones.

Todo Estado que pretenda llamarse o calificarse como democrático debe respetar, proteger y garantizar el principio de participación política junto a los derechos fundamentales, y desde luego la división de poderes.

El ejercicio del derecho a ser votado, en términos generales, se sustenta en la posibilidad de postularse a un cargo de elección popular, a través de un partido político, para ser el representante de esos intereses comunes, y tomar las decisiones que satisfagan las preferencias e intereses colectivos, siempre con respeto a las minorías, y el diálogo razonado con aquellas personas que piensen distinto (Aragón, 2007).

En México, conforme con el principio de representación adoptado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[6], la ciudadanía ejerce su poder soberano a través de la elección y del derecho a ser electos popular y periódicamente, a través de partidos políticos[7].

---

[5] Al respecto, el ex magistrado de la Sala Superior, Leonel Castillo González, refiere que: *La noción más aceptada del vocablo democracia es un concepto jurídicamente indeterminado o de textura abierta, que sociológica y políticamente está dotado de un amplio margen de flexibilidad y dinamismo, por lo que su definición debe hacerse y revisarse constantemente, atendiendo al mayor consenso actual entre los expertos y la sociedad, y a partir de la precisión de sus elementos mínimos o indispensables*. *Cfr*. Castillo González, Leonel. (2004). *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, Tribunal Electoral del Poder Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág. 34.

[6] En adelante Constitución o CPEUM.

[7] En concreto, la posibilidad de votar y ser votado debe presentarse, por lo menos cada seis años para el caso del Presidente de la República, Senadores y Gobernadores de las entidades federativas, y cada tres a Diputados federales, locales y miembros de los Ayuntamientos.

En ese sentido, del constitucionalismo contemporáneo, la participación política es exigible, con especial requerimiento al interior de los partidos, pues estos, son el medio fundamental por el cual la ciudadanía puede acceder al ejercicio del poder (Castillo, 2004).

Por tanto, un requisito esencial del sistema democrático es el respeto a las reglas de cada partido político, ya que ahí es donde principalmente inicia la participación política en una democracia (Cascajo, 1992).

Así, sin un proceso justo y legítimo o de selección, sin un candidato debidamente electo, no podríamos hablar de democracia.

Sin que obste que el derecho a ser candidato, en México se amplió a partir del año 2012 a la vía independiente.

3. Fases de la Evolución en la Revisión de Actos Partidistas

Los derechos de los militantes, como se indicó, no siempre han estado protegidos por los órganos jurisdiccionales. Su evolución trascendental comenzó en las últimas décadas, en concreto, apenas hace aproximadamente 20 años podemos hablar de un sistema indirecto, por el cual comenzó a ejercerse la jurisdicción como medio de protección frente a las vulneraciones que sufrían muchos de los militantes y candidatos a un cargo de elección popular.

La evolución de la protección de los derechos de políticos de las personas contra actos de los partidos ha transitado un largo camino.

En ese proceso pueden reconocerse básicamente 4 etapas: **i)** fase de la nula intervención jurisdiccional, **ii)** etapa de revisión indirecta de los actos partidistas a través de los actos de autoridad, **iii)** control jurisdiccional directo de las determinaciones de los partidos para garantizar los derechos políticos, y **iv)** consolidación constitucional y legal de la defensa de los derechos de la militancia contra actos de partidos.

En la primera etapa, las controversias más significativas no gozaban de la protección jurisdiccional electoral. Los tribunales electorales no tenían injerencia de algún tipo en las decisiones de los partidos políticos.

Ese periodo inicial, se caracterizó por la carencia de vigilancia en la legalidad o constitucionalidad de los procesos políticos electorales que tenían lugar al interior de los partidos.

En México, un solo partido hegemónico durante 70 años monopolizó las contiendas y, a su vez, al interior, una fuerza individual, respaldada por el impulso revolucionario, inicialmente determinaba los destinos de todo un partido.

En ese contexto, con el surgimiento del TE en 1990, no se reconocían atribuciones para revisar la legalidad de los actos partidistas y con ello defender los derechos políticos de las personas.

Incluso, ya como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, más que abstenerse de intervenir en actos partidistas, abiertamente rechazó su competencia.

Esa decisión se basó, principalmente, en lo dispuesto por la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-012/1997, en el que determinó su improcedencia contra actos de partidos políticos que pudieran vulnerar derechos políticos de la militancia.

Para ello, básicamente, el tribunal consideró que constitucionalmente los partidos no tenían el carácter de una autoridad electoral, aunado a que no existía una norma que así lo estableciera y, en consecuencia, se originó una jurisprudencia (ahora no vigente) que estableció la improcedencia en el JDC contra actos intrapartidarios (Jurisprudencia 15/2001[8]).

Para la Sala Superior del TE, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano era improcedente porque las bases constitucionales y legales que lo regían no incluían a los institutos políticos como órganos responsables, ya que los únicos actos impugnables eran los actos y resoluciones de las autoridades del Estado[9].

Además, la posibilidad de revisar los actos de los partidos políticos se rechazó porque se consideró que no existía en la legislación secundaria un recurso directamente dirigido a ese propósito, y porque la especial condición de entidades de interés público otorgada a éstos desde 1977, hacía inviable que se les pudiera considerar como autoridades responsables, llevando a que sus decisiones permanecieran al margen del control jurisdiccional.

[8] La cual tenía como rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.

[9] La argumentación que sustentó dicho criterio estableció que: *En los artículos 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encontró disposición, expresa o implícita, para sostener que la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debiera darse en función de actividades de los partidos políticos, como posibles transgresores de esos derechos, pues sólo se advertía la vinculación de esa vía con la actuación de las autoridades.*

Lo anterior, no obstante que dicho ordenamiento procesal electoral[10], reconocía como partes de los medios de impugnación *al partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución impugnada*, pues se consideró, entonces, que tal referencia se debía a un error legislativo[11], por lo que no producía efectos jurídicos[12].

Esto, porque la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al referirse a los sujetos pasivos de los medios impugnativos electorales, en el desarrollo de los requisitos generales y particulares dispuestos para su procedencia, tramitación y substanciación, sólo se refería a las autoridades electorales -y no a los partidos-[13] (Castillo, 2004).

Con ello, el TE, en cuanto órgano especializado, en sus inicios, negó la posibilidad de defensa de los derechos político-electorales y, a su vez, el contenido mismo de los derechos.

La **segunda etapa** se caracterizó por la existencia de pasos hacia la verificación indirecta de los actos de los partidos políticos a través de la revisión de las resoluciones de las autoridades electorales.

Fase la impulsó la propia ciudadanía, el contexto evolutivo del derecho electoral, que caracterizó esa época a nuestra nación y la sensibilidad de algunas magistraturas del TE.

En aquel tiempo, las prácticas irregulares al interior de los partidos podrían ser mayores o menores que hoy día, lo relevante empero, prácticamente, eran impunes. Muchas se excusaban en la indefinición normativa o en las omisiones de sus documentos básicos, y

[10] Artículo 12, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

[11] Adicionalmente se indicó que, si la voluntad manifestada en el proceso legislativo había sido la de suprimir de la ley la posibilidad de impugnar los actos de los partidos políticos, lo que se mantuvo en el artículo 12 relacionado con ese tema, sólo podía atribuirse a la deficiencia del proceso legislativo, y no a una intención consciente del legislador de tener a los partidos políticos como sujetos pasivos de los medios de defensa electorales.

[12]Incluso, la improcedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra actos u omisiones atribuidos a decisiones tomadas al interior de los partidos políticos, también se apoyó en una interpretación gramatical, sistemática, histórica y psicológica (las dos últimas comprendidas en la interpretación funcional), en donde se tuvo como punto de arranque que en el anteproyecto de ley se contemplaba la procedencia expresa del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra partidos políticos, en los artículos 9, 12, 81 y 85, pero que en el proceso legislativo del ordenamiento, el legislador suprimió la parte relativa de esos artículos, con excepción de lo dispuesto al respecto en el 12. *Cfr.* Sentencias dictadas en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 12/97, 9/2000 y 242/2000, cuyas ejecutorias dieron origen a la tesis de jurisprudencia de rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.

[13] Incluso, porque la normativa expresa que la presentación de la demanda se debe hacer ante la *autoridad responsable*, además, sobre el contenido del escrito, se indica que el interesado debe identificar el acto impugnado y la *autoridad responsable*, y que la notificación de la sentencia está dirigida para el actor, los terceros interesados y la *autoridad responsable*.

fue precisamente esa situación de indiferencia por los derechos de la ciudadanía, lo que impulsó nuevas demandas ante el TE.

En esta fase a través de una nueva reflexión, las magistraturas tuvieron en cuenta que, por disposición expresa de la normativa electoral[14], el objeto principal del sistema electoral consistía en garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sometieran invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad (Castillo, 2004).

Lo anterior, con independencia de quien provocara las irregularidades, porque una vez invocadas y debidamente demostrada la conducta de la autoridad o partidos debía aplicarse la consecuencia jurídica, con la consecuente invalidez o restitución de derechos solicitada[15].

Por tanto, el TE, al revisar las determinaciones de la autoridad electoral administrativa, concretamente del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), y verificar si cumplía con los deberes que mandataba la ley, y que los partidos observaran su normativa y procesos internos, finalmente, de manera indirecta y material comenzó la revisión de los actos de los partidos políticos.

En un caso específico, el TE analizó que el registro de candidaturas postuladas por los partidos o las coaliciones ante el entonces Consejo General de IFE derivaran de un proceso de elección democrático, conforme a las reglas que establecían sus propios estatutos[16].

Ello, porque, cuando se impugnaba el acto de registro, derivado de que las candidaturas propuestas por el partido no habían sido electas conforme a los procedimientos estatutarios, se consideraba que la impugnación se dirigía en realidad a demostrar que la voluntad administrativa, con la que se concedió el registro, provenía de un error provocado

[14] En concreto, de acuerdo con el contenido del artículo 3°, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

[15] Al respecto se tuvo en cuenta que uno de los elementos esenciales para la creación de los actos jurídicos administrativos, entre ellos, los actos electorales, es que derivaran de un hecho libre y carente de vicios. De esta manera, si un acto administrativo, se constituía por el error, independientemente de que se originara en la conducta de la propia autoridad o se provocara en ésta por actos u omisiones de otras personas, una vez invocado como causa de pedir en un medio de impugnación, y se acreditara, procedía la aplicación de la consecuencia legal necesaria, consistente en que el acto de autoridad viciado se invalidara (Castillo, 2004).

[16] Véase: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. y ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS.

por el representante del partido o coalición, al haber manifestado en la solicitud que las candidaturas habían sido electas conforme a los estatutos correspondientes, sin que esto fuese verdad, por tanto, la voluntad administrativa se encontraba viciada por error y, en consecuencia, el acto electoral debía considerarse inválido.

En suma, la integración de la Sala Superior en esa época adoptó la posición de que cuando un ciudadano o militante de un partido alegaba la transgresión en su perjuicio de normas partidarias en un proceso interno de selección de candidatos y reclamaba destacadamente el acto de registro emitido por algún instituto electoral, era posible restituir a quien se sintiera afectado en su esfera de derechos, al estimarse que el acto de registro estaba inducido por un error por parte del instituto político que lo solicitó.

Esta decisión condujo al análisis de los estatutos y de los actos del proceso electivo interno para determinar si las candidaturas propuestas por el partido para su registro, y el orden de la proposición, habían sido realmente resultado de los procedimientos democráticos correspondientes, para de ahí establecer, si existió o no el error en el acto de autoridad[17].

Otro ejemplo, de esta fase, que forma parte de la progresividad de la protección jurisdiccional electoral de los actos o resoluciones de los órganos partidistas, derivó del análisis de los requisitos democráticos que, por exigencia de la ley, los estatutos de los partidos debían reunir.

Al respecto, la Sala Superior, atendió al contenido de la normativa electoral vigente en la época, en la que se establecía que los estatutos de los partidos políticos debían reunir, entre otros, los requisitos que regularan los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como sus funciones, facultades y obligaciones[18].

Se determinó que, aun cuando la ley no precisaba el sentido correspondiente a la expresión *procedimientos democráticos*, ni proporcionaba elementos suficientes para integrar jurídicamente esa noción, existían elementos mínimos para considerar democrática a una asociación[19].

---

[17] Estas consideraciones se sustentaron en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 37/2000, 132/2000 y 133/2000, cuyas ejecutorias dieron origen a la tesis de jurisprudencia de rubro: REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE.

[18] En concreto, lo dispuesto en el artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[19] Entre ellos: 1. El establecimiento de la asamblea de afiliados, como principal centro decisor del partido, con todas las exigencias que implica: a) El señalamiento del quórum requerido para sesionar. b) La periodicidad con que se reunirá ordinariamente. c) Requisitos formales para la convocatoria a sesión, donde por lo menos se fijen los puntos a tratar,

También se estimó que las restricciones o limitaciones a cualquier derecho fundamental, incluidos los de naturaleza política, en uso de la facultad legislativa, debían respetar el contenido esencial de tales disposiciones, de tal suerte, que ni el legislador ordinario ni los órganos encargados de la expedición y modificación de las normas que rigen la vida interna de los partidos son omnipotentes, sino que su ámbito competencial está delimitado por la propia Constitución y las normas que son Ley Suprema de toda la Unión (Castillo, 2004).

La **tercera etapa** se caracteriza porque la Sala Superior del TE cambió su criterio y reconoció que el juicio ciudadano sí podría convertirse en el mecanismo eficaz para garantizar los derechos de la militancia contra los actos de los partidos políticos.

La normatividad internacional contenía la obligación del Estado mexicano de contar con un medio accesible para defender los derechos humanos y se encontró que el juicio de la ciudadanía era un medio idóneo para la defensa de los derechos político-electorales (SUP-JDC-84/2003).

Asimismo, se llegó a esa conclusión, al advertir que una de las finalidades del sistema constitucional era garantizar que los medios de impugnación en la materia, protegieran los derechos políticos de la ciudadanía sin limitarla respecto de actos de partidos políticos.

Además, en esa ocasión se razonó que, la Constitución no limitaba la procedencia del juicio por el tipo actores de los actos transgresores, lo que conducía a concluir que también quedaban incluidos los actos y resoluciones de los partidos.

---

y la comunicación oportuna con los documentos necesarios existentes y relacionados con los asuntos del orden del día. d) La posibilidad de que se convoque a sesión extraordinaria, por un número significativo, aunque no muy grande de miembros, pero sólo respecto de puntos específicos, que deben señalarse en el orden del día. 2. El derecho de los miembros a votar y ser votados para la elección de órganos directivos, con las calidades de igualdad y universalidad, con independencia de que el voto se ejerza de manera directa o indirecta. 3. El establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos, a través de las siguientes medidas: a) La fijación de períodos determinados de duración, de los distintos cargos directivos. b) La previsión estatutaria de las causas de incompatibilidad, entre los distintos cargos al interior del partido, y también respecto de los de carácter público. c) La posibilidad de que los afiliados revoquen

el nombramiento conferido a los dirigentes del partido, por faltas graves o responsabilidad política por su inadecuada gestión. 4. Prever las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan las disposiciones internas, así como los correspondientes medios y procedimientos de defensa, mediante el establecimiento de los siguientes aspectos: a) Regular el procedimiento que debe seguirse

a los miembros del partido para la averiguación y, en su caso, aplicación de sanciones. b) Garantizar plenamente, en dicho procedimiento, el derecho de audiencia y defensa del afiliado. c) Describir las conductas específicas sancionables, donde se evite la ambigüedad. d) Establecer niveles proporcionales para la aplicación de las sanciones. e) Prever la obligación de expresar las razones

y motivos en que se apoye la determinación que impone una sanción. f) Determinar los órganos competentes para la aplicación de las sanciones. *Cfr*. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 781/2002, cuya ejecutoria dio origen a la tesis relevante de rubro: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS.

Este precedente generó la jurisprudencia que establece la procedencia del JDC contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos que afectan derechos políticos de la militancia o cualquier ciudadano vinculado directamente con estos organismos (Jurisprudencia histórica 03/2003[20]).

La **cuarta fase** es la de consolidación de la defensa de los derechos político-electorales. En esta etapa el constituyente y el legislador reconocieron los procedimientos partidistas en el sentido de darle el carácter de primera instancia al órgano de justicia interno quien, obligatoriamente, debía pronunciarse, en primer término, sobre las controversias relacionadas con la vida interna del partido.

Es en 2007, cuando la CPEUM reconoce en su texto la sistematización ya realizada por el TEPJF e incluye el supuesto que establece que para que la ciudadanía pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral a reclamar violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado, previamente, las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas[21].

Esto, cabe aclarar, con la excepción de la figura procesal del *per saltum* que procede para aquellos asuntos en los que se justifique plenamente, que la demora en su resolución podría tener como consecuencia la pérdida o menoscabo del derecho reclamado.

Lo anterior, en la lógica de que, ordinariamente, debe privilegiarse la resolución de las instancias naturales como elemental materialización del derecho de acceso a la jurisdicción, por lo que el *per saltum* o salto de instancia sólo debe ser invocado de manera extraordinaria, y justificarse en la necesidad de su actualización, con las salvedades propias

---

[20] La cual tiene el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

[21] ***Artículo 99.*** *El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.*

[…]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

[…]

V. *Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;*

[…]

de aquellos casos que sí demuestren la imperiosa necesidad de que el órgano jurisdiccional electoral local o federal conozca y resuelva las controversias, a fin de preservar la posibilidad material y jurídica de restituir a la ciudadanía en el goce del derecho afectado.

4. Reflexiones Conclusivas para la Situación Actual

Primera: la intervención del TE fue trascendental para hacer garantizar no sólo una vía de defensa de los derechos políticos electorales en el ámbito de postulación de candidaturas, sino para la efectividad de los derechos en sí.

La determinación del TEPJF de revisar directamente que los actos de los partidos se apegaran a la Constitución y a la ley fue un parteaguas en la protección de los derechos político-electorales en México.

El año 2003 marcó un antes y un después en el respeto a los derechos de las personas e integrantes de los partidos políticos, cuyos derechos, se veían con frecuencia anulados ante la falta de una vía para su defensa.

La sentencia del SUP-JDC-84/2003 no sólo reconoce la procedencia del juicio de la ciudadanía contra actos y resoluciones de los partidos, en realidad, materializa el reconocimiento de estos derechos, sin subestimar los avances que se dieron en sentencias previas.

Antes de la intervención del TEPJF las decisiones unipersonales de los partidos podían calificarse de intocables, e incluso de inmaculadas.

Hoy, cualquier acto de autoridad que puede afectar derechos de personas es susceptible de revisión, no con el propósito, evidentemente, de anularlo, sino con el objetivo de verificar si se sustenta en lo dispuesto por la Constitución, las leyes y la normatividad que el propio partido se dio, con la finalidad última que se respetaran los derechos de las personas al interior de los partidos.

Segunda: la defensa de los derechos llegó progresivamente. El cambio fue producto de avances paulatinamente desplegados.

Como se comentó, en los inicios de su ciclo de vida institucional, el TE fue muy cuidadoso al momento de verificar si la actuación de los órganos partidistas respetaba el amplio catálogo de derechos de la ciudadanía, y el control directo de los actos de los partidos políticos llegó sólo después de mecanismos con un alcance más limitado.

En principio, la protección de los derechos se dio a través de la revisión indirecta, mediante los actos que emitía la autoridad electoral administrativa, cuando validaba o no un acto partidista y a su vez esto era motivo de impugnación ante un TE, al revisar, si los procedimientos partidistas eran democráticos, el catálogo de derechos de los militantes, las determinaciones que los expulsaban sin fundamento jurídico y que ameritaban también ser reparadas, entre otras, hasta llegar al punto en el que se cambió el criterio para autorizar la revisión directa de los actos ante el TE, y con ello la influencia del criterio sobre todos los tribunales electorales del país.

Tercera: el diseño del sistema que, en su momento, constituyó un paso determinante en la defensa de los derechos de la militancia, requiere ser revisado para garantizar auténticamente la efectividad de los mismos.

Ciertamente, en su momento, la procedencia del juicio de la ciudadanía contra actos de los partidos abrió la puerta para la defensa de los derechos ante la justicia electoral, en el ámbito local o federal y, de ser el caso, constitucional.

Sin embargo, han pasado casi 20 años desde que se emitió esa determinación. Durante ese tiempo, la realidad política mexicana, la cultura de la defensa de los derechos, los nuevos derechos y desafortunadamente la reacción, en ocasiones, ingeniosa de las oligarquías partidistas para evadir la justiciabilidad de los derechos también es evidente.

En nuestro sistema de defensa de los derechos de los asociados o militantes de los partidos, se exige que, en primer lugar, sean los propios órganos partidistas los encargados de la solución de conflictos al interior.

No obstante, su fortaleza e independencia, al margen de los cuestionamientos que con frecuencia existen en el ámbito electoral, estadísticamente, es considerable el número de veces en las que son revocadas y finalmente no quedan como la decisión última, y revela más allá de la libertad individual partidista, desde una perspectiva legal mínima para todos los partidos, la necesidad de fijar estándares mínimos que favorezcan su actuación.

En especial, se advierten casos en los que los órganos de justicia partidista dejan de resolver los asuntos sometidos a su consideración, ya sea por las limitaciones materiales, por la inmensa carga que enfrenta en determinadas épocas o por falta de atención, cualquiera que sea su intencionalidad cuando no están las primeras circunstancias o alguna otra.

Asimismo, para seguir, bajo una visión autocrítica de la jurisdicción estatal, con razones distintas también existen casos en los que la falta de sensibilidad o el malentendido respecto del criterio que impone agotar las instancias partidistas o las estatales previas, finalmente, trae como resultado situaciones en las que las posibles afectaciones a los derechos de las personas no logran ser analizadas, por el tiempo transcurrido en el que materialmente no quedan condiciones para revertir un proceso de selección de candidatos.

Así, cualquiera que sea la causa, responsabilidad, deficiencia del sistema o indebida interpretación de éste, mediata o inmediata, resulta evidente que, a casi un cuarto de siglo de distancia de aquel parteaguas trascendental para la defensa de los derechos políticos electorales en México, el sistema requiere atención.

Para algunos, es necesario revisar la subsistencia de las instancias partidistas, otros incluso con iniciativas de ley cuestionan la existencia de las instancias ante los tribunales locales, sobre lo cual, desde mi punto de vista, más que apuntar sobre las personas, resulta necesario atender la situación problemática, con criterios o medidas legales que protejan, de entrada, la garantía eficaz de acceso a la justicia y a la posible reparación de derechos.

Son varios los procesos electorales vividos en las últimas 2 décadas, y todos ellos han dejado experiencias que han derivado en ajustes al sistema sobre temas específicos, quizá es el momento de reparar jurisprudencial o legislativamente en la eficacia del sistema procesal en sí, sobre el propósito o fin último que debe cumplir.

Las visiones cada vez menos orientadas hacia un sistema tasado han olvidado o dejado de lado el fin último del proceso o juicios de defensa de derechos, que fueron y son los que en última instancia materializan el manifiesto de derechos establecidos en los ordenamientos jurídicos, para convertirlos en auténticas esferas o instrumentos de garantía de los derechos político-electorales de las personas y, en última instancia, de su dignidad.

Los aspectos que atender son muchos más, de un calado mayor, y las posibles soluciones variopintas, para algunos cuestionables o con defectos algunas, pero sin duda también con aspectos positivos, que nos deben invitar a reflexionar sobre el tema.

Es impostergable repensar la forma en la que se resuelven los conflictos al interior de los partidos, los plazos y la definición de las instancias bajo una visión dinámica, en la que necesariamente se garantice la efectividad de los derechos.

Es el tiempo de los derechos, dijo Bobbio alguna vez y así nombró una de sus obras, de manera que, cualquier sociedad que pretenda ser considerada democrática, respetuosa del Estado de Derecho, los procesos, y los derechos humanos, está llamada a pensar y debatir sobre las posibles opciones para avanzar, como ocurrió hace décadas, en esa primera integración del TE, en el interminable camino de defensa de los derechos.

Qué sigue, ¿hacia dónde caminaremos en la defensa de los derechos de las personas? El debate es vigente, y seguramente no hay una respuesta única, pero es impostergable analizar el problema porque cada persona sin justicia revela una falla trascendental en el sistema, siempre que se considere que todas y cada una de las personas somos igualmente importantes.

Fuentes consultadas

Libros y artículos académicos

Aragón, Manuel. (2007). *IX. Derecho de sufragio: principio y función*, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/IDEA/TEPJF/IFE/FCE.

Bobbio, Norberto. (1986). *El futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica.

Cabero Morán, Enrique. 1997. *La democracia interna en los sindicatos*, Consejo Económico y Social.

Carbonell, Miguel. (2013). *Derechos Fundamentales y Democracia*, Instituto Federal Electoral.

Cascajo Castro, José Luis. (1992). *Controles sobre los partidos políticos*, en Derecho de partidos, Espasa Calpe.

Castillo González, Leonel. (2004). *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, Tribunal Electoral del Poder Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Coello Garcés, Clicerio. (2013). *El estado democrático postnacional. Dimensiones actuales del principio de soberanía y ciudadanía*. Tirant lo Blanch. Valencia.

Cossío Díaz, José Ramón. (1989). *Estado social y derechos de prestación*. Centro de estudios constitucionales.

Del Pilar Hernández, María. (2002). *Partidos políticos: Democracia interna y financiamiento de precampañas*. UNAM.

De la Mata, Felipe y Marín Roselia Bustillo. (2021). *Justicia Electoral Principialista*. México, TEPJF.

Ferrajoli, Luigi. (1999). *Derechos y garantías*. La ley del más débil. Editorial Trotta, S.A 3ª Edición.

Guevara Niebla, Gilberto. (2001). *Democracia y Educación*, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 16. Instituto Federal Electoral, México.

Petit, Philip. (2004). *Liberalismo y Republicanismo*, en Félix Ovejero *et al*., Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad, Praidos.

Rosanvallon, Pierre. (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad.* Buenos Aires: Ediciones Manantial SRL.

Salazar, Pedro y José Woldenberg. (1993). *Principios y Valores de la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral, México.

Salazar, Pedro, Ricardo Becerra y José Woldenberg. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

Silva-Herzog, Jesús J. (1996). *Esferas de la democracia.* Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 9. Instituto Federal Electoral.

Tate, Nate y Torbjoern Vander (Edits.) (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tesis y jurisprudencia del TEPJF

Jurisprudencia 15/2001 (no vigente). JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.

Jurisprudencia histórica 23/2001. REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE.

Jurisprudencia histórica 3/2003. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Jurisprudencia 3/2005. ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.

Tesis XXV/99. ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AUN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

Sentencias del TEPJF

Sentencia SUP-JDC-012/1997.

Sentencia SUP-JDC-6/1999.

Sentencia SUP-JDC-030/2003

Sentencia SUP-JDC-21/2000 y SUP-JDC-807/2000.

Sentencia SUP-JDC-84/2003.

El Modelo de Transversalidad del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre y Paritaria en el Ámbito Político, como Fuente para el Fortalecimiento del Sistema de Nulidades en Materia Electoral

Mtra. M. Alejandra Chávez Camarena
Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México

El Modelo de Transversalidad del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre y Paritaria en el Ámbito Político, como Fuente para el Fortalecimiento del Sistema de Nulidades en Materia Electoral

M. Alejandra Chávez Camarena*

Sumario

1. Introducción. 2. El Modelo de Transversalidad del Derecho Humano de las Mujeres a una Vida Libre y Paritaria en el Ámbito Político-Electoral. 3. Lectura del Sistema de Nulidades en Materia Electoral, en el Marco del Modelo Transversal del Derecho Humano de las Mujeres a una Vida Libre y sin Violencia. 4. Propuesta para Fortalecer el Sistema de Nulidades Electorales con la Incorporación del Bloque de Constitucionalidad de Protección de los Derechos Políticos de las Mujeres.

1. Introducción

En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen la fuente esencial del programa civilizatorio del constitucionalismo social contemporáneo, sobre el cual, se asienta el modelo de transversalidad de los derechos humanos, la integridad institucional y el régimen político.

Solamente en democracia, como un estado espiritual de libertad individual, una nación puede construir las condiciones adecuadas para el desarrollo de las capacidades humanas centrales, es decir, el libre ejercicio de la personalidad, con el reparto equilibrado de oportunidades, recursos y resultados en su estructura jurídica, el régimen político y, sobre todo, el constante mejoramiento económico, social y cultural de las personas[1].

Los derechos políticos representan el eje transversal del sistema constitucional e interamericano de protección de los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible

* Magistrada del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

[1] Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. Consultable en https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

e interdependiente, por tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación, en todas las amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de elegir a quienes gobernarán, ocupar cargos públicos, así como, influir en la formación de la política estatal a través del ejercicio de su libertad de expresión y de los mecanismos de participación directa[2] , lo cual, implica el firme propósito de eliminar la desigualdad y la violencia que se ejerce por razones de género en contra de la población que histórica y sistemáticamente ha sido excluida y acallada en el ámbito público

El sentido de progresividad de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, impulsó el reconocimiento constitucional del principio de paridad, el 6 de junio de 2019, como un mecanismo para la consecución de la igualdad sustantiva en la participación política y el ejercicio del poder, y determinó la proclamación de la reforma legal de 2020 que establece la estructura jurídico-institucional electoral, penal y administrativa para identificar, prevenir, investigar, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMG), las cuales, en su identidad se definen, completan y adquieren sentido en función de las otras.

Lo anterior, es así, toda vez que el derecho humano a la paridad se construyó no como una categoría declarativa sino como un verdadero derecho subjetivo susceptible de ser exigido ante actos o prácticas que vulneren la libertad y la igualdad sustantiva de las mujeres como principios que conforman su núcleo mismo, y se traducen en expresiones procesales, operativas y reglamentarias que lo materializan.

Sin embargo, ante la persistencia de actitudes y prácticas discriminatorias respecto de la participación política de las mujeres en la vida pública de la comunidad[3], con la consecuente obstaculización de oportunidades para el libre desarrollo de su personalidad,

[2] Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127

[3] En el proceso electoral 2014-2015, se registraron 38 casos de VPMG. En el proceso electivo 2017-2018, se presentaron 106 casos. En el proceso 2020-2021 se registraron 150 casos. Información consultada en: Iniciativa que reforma en materia de violencia política de género, presentada por la Diputada Martha Angélica Tagle Martínez. 30 de abril de 2019. Evaluación de la incidencia de la violencia política contra las mujeres en el contexto del proceso electoral 2017-2018, en cumplimiento a la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída en el expediente del Recurso de Reconsideración SUP-REC1388/2018. IECM, 2019, p. 53. Informe que presenta el Secretario del Consejo General del INE en cumplimiento al artículo 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. 19 de agosto de 2021.

resulta necesario ampliar el horizonte normativo del bloque de protección de los derechos político-electorales de las mujeres y de la población de atención prioritaria.

En estas consideraciones, en el marco de la reciente evolución normativo-institucional de atención a la VPMG, expresado en las sentencias SUP-REC-1861/2021[4] y SUP-REC-2214-2021[5] , el presente artículo expone la construcción de una propuesta para fortalecer el sistema de nulidades en materia electoral previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), con la integración expresa de la violencia política de género, y particularmente la VPMG, como un supuesto de nulidad, de manera análoga a las disposiciones en la materia de diversas legislaciones electorales locales, como actualmente es posible observar en el ordenamiento procesal electoral de la Ciudad de México o de Guerrero.

2. El Modelo de Transversalidad del Derecho Humano de las Mujeres a una Vida Libre y Paritaria en el Ámbito Político-Electoral

El derecho humano de las mujeres a una vida libre, paritaria y sin violencia en el ámbito político-electoral constituye uno de los ejes centrales de la cultura democrática, cuya realización sólo es posible situando la acción social y la actividad institucional, en el marco del paradigma constitucional de derechos humanos.

El espíritu democrático transita siempre hacia la plenitud de la existencia política, esto es, plantea la oportunidad de participar de un modelo político incluyente y multidireccional, a través del diálogo social y la toma de decisiones en los asuntos públicos, como componentes fundamentales de la libre expresión de la propia individualidad y del desarrollo de la comunidad, a fin de producir cambios en los mecanismos y relaciones del poder público, para modelar el bien común, en el marco de la pluralidad política, la integridad institucional y la igualdad sustantiva entre las personas.

Este paradigma de corresponsabilidad con la democracia, se realiza en tres vertientes fundamentales: 1) la ley, que regula la conducta de las personas, así como, las atribuciones institucionales, ambas en el marco del carácter transversal de los derechos humanos; 2) las libertades políticas que permiten a la ciudadanía renovar a sus representantes mediante

[4] Sentencia que revisó la diversa SCM-JRC-225/2021 del 26 de septiembre de 2021.
[5] Sentencia que revisó la diversa ST-JRC-0227-2021 del 16 de diciembre de 2021.

procesos electorales, evitando con ello la feudalización del poder; y por supuesto, 3) la función jurisdiccional que, esencialmente, determina si la conducta persona o los actos de autoridad se realizan con apego a las normas y principios del orden constitucional.

La reforma del 13 de abril de 2020 a diversas leyes generales, consolida la democracia igualitaria al prever las reglas de paridad que deben implementar las instituciones públicas para materializar la distribución equilibrada de oportunidades, recursos y resultados entre mujeres y hombres en el ámbito político institucional y, también implementó la estructura jurídico-institucional electoral, penal y administrativa para identificar, prevenir, investigar, sancionar y erradicar la VPMG.

Ante la persistencia de actitudes y prácticas discriminatorias respecto de la participación política de las mujeres en la vida pública de la comunidad, esta reforma legal consolidó la permanencia y progresividad del bloque de protección de los derechos político-electorales de las mujeres. De esta forma, se vigorizó el paradigma de transversalidad de los derechos humanos, ordenado en la reforma constitucional de 2011, así como los principios de igualdad, no discriminación y pro persona, como principios de derecho imperativos, sentando las bases de lectura de los derechos político-electorales, de manera conjunta con los principios del orden electoral.

Así lo señala el artículo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), al ordenar que los derechos políticos se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación alguna y sin ejercer actos que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta reforma estandarizó el tipo legal de la VPMG como un problema de orden público en la legislación electoral, administrativa y penal, como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos

del mismo tipo, así como los elementos que la actualizan, construidos a partir del análisis jurisprudencial del TEPJF[6].

Asimismo, se establecieron las conductas objetivas con elemento discriminatorio por motivos de género y sus modalidades que configuran VPMG en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMLV).

Reconoce las modalidades en que puede presentarse la violencia contra las mujeres y establece de forma enunciativa, quiénes están obligados a respetar la actividad política de las mujeres y que, eventualmente, pueden ser sujetos de responsabilidad si actúan en contrario.

En la LEGIPE se reconoce la paridad como la igualdad política entre mujeres y hombres en sus vertientes vertical y horizontal e, integra la perspectiva de género en la comprensión, lectura, interpretación y materialización de los mecanismos de atención de la VPMG, es decir, se establecen dos vías diferenciadas para su atención, investigación y sanción, por una parte, el Procedimiento Especial Sancionador (PES) regulado por ese cuerpo normativo y, por otra parte, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía (JDC) reglamentado por la LGSMIME, considerando en ambos medidas cautelares, de seguridad y de reparación integral, completando el sistema procesal de atención de la VPMG con su tipificación en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).

Esta reforma complementa y se integra al bloque de protección de los derechos políticos de las mujeres constituido fundamentalmente por la CADH, Carta Democrática Interamericana (CDI), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Belem do Pará, los artículos 4 y 41 segundo párrafo de la CPEUM, la LGAMVLV, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la LEGIPE, la LGSMIME, la Ley General de Partidos Políticos y la LGMDE, así como, los criterios jurisprudenciales de la judicatura nacional y de la CIDH y, las legislaciones locales en la materia[7].

---

[6] Jurisprudencia 48/2016. Violencia política por razones de género. Las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de derechos políticos electorales. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.

Jurisprudencia 21/2018. Violencia política de género. Elementos que la actualizan en el debate político. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.

[7] Considerando los estándares de la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres, elaborada a partir de la en los artículos 7 y 8 de la Convención Belém Do Pará. Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. TEPJF, 2017, p. 26.

Ahora bien, todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, lo cual, no se agota o materializa con ese sólo acto, sino que esto constituye un proceso en que nos volvemos iguales en virtud de nuestra actividad en la comunidad, esto es, a través del diálogo, la construcción de consensos y la conciliación de las diferencias a través de la acción política como la vía para proponer y tomar las decisiones que construyen la arquitectura social, en el marco de la pluralidad, es decir, como ser distinto y único entre iguales[8].

Sin embargo, la discriminación y su expresión en la violencia de género es una de las anomias sociales y estructurales de tratamiento no igualitario e interseccional que limita el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y de la población de atención prioritaria, y en esta tónica, trasgrede la expresión más amplia de la voluntad popular en los procesos democráticos, impide la cabal implementación de los principios constitucionales como la paridad o la equidad en la contienda, así como, el pleno ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión, de asociación y reunión, el derecho a la información o el control democrático por parte de la ciudadanía, entre otros[9] .

La acción pública es una extensión del ejercicio de la libertad, porque permite a las mujeres ejercer sus derechos y deberes desde su cualidad ciudadana, desempeñar su capacidad de juicio y reflexionar sobre sus actos[10]. Así es como la comunidad política construye el derecho a la vida pública, es decir la libertad de palabra y de acción, que son los elementos constitutivos de las libertades públicas[11].

Es por esta razón que perder, despojar u obstaculizar de la esfera de lo público a las personas, significa perder la posibilidad de ser visible o de visibilizar sus problemas, es perder la calidad de ciudadanas y, por tanto, tener privados sus derechos. Es negar también la posibilidad de actuar y distinguirse entre iguales, a través del reconocimiento propio y de las otras personas en sus cualidades específicas. Por tal razón, lo público orienta el sentido y la interpretación del discurso jurídico y, al mismo tiempo, es el criterio de ponderación para

---

[8] Cfr. Arendt, Hannah, La condición humana, España, Paidós, 2011, p. 207.

[9] Jurisprudencia. 1a./J.42/2021 (11a.). Control democrático por parte de la ciudadanía. Se garantiza mediante el ejercicio de la competencia legislativa del congreso de una entidad federativa bajo los principios de transparencia y de acceso a la información. Semanario Judicial de la Federación. Undécima Época, 10 de noviembre de 2021.

Nava Cortez, Alberto, Inclusión, igualdad y elecciones, Guía para la acción pública en elecciones sin discriminación, Consejo Nacional para prevenir la discriminación, México 2015, p. 35.

[10] Véase Kohn, Carlos, "Reconocimiento, igualdad y diferencia en la concepción arendtiana de ciudadanía", pp. 23-34, http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-2007-30-0001.pdf

[11] Berumen Campos, Arturo, El derecho como sistema de actos de habla, México, Porrúa, 2010, p. 230.

igualar las diferencias biológicas, sociales y culturales en el mundo de la vida, mediante las leyes y las instituciones[12].

La importancia del género en materia política deriva de que es determinante la aportación que ofrecen las mujeres en países que buscan fortalecer su sistema democrático. Visto de esta forma, la inclusión de la mujer en política es una forma de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de la mitad de la población[13].

En esta vertiente, el concepto de género incluye las aptitudes y comportamientos esperados, tanto de las mujeres como de los hombres. Dicha concepción, aplicada al análisis social revela cómo la subordinación de las mujeres (o el dominio de los hombres) es una noción socialmente construida, y como tal, la subordinación puede modificarse o cancelarse[14] . No está predeterminada por naturaleza o biológicamente ni es inalterable, por tanto, puede reencauzarse a lograr situaciones más justas en un plano de cooperación entre ambos géneros.

En ese sentido, la igualdad de género significa que los derechos, responsabilidades y oportunidades de desarrollo personal sean iguales para mujeres y hombres, se tomen en consideración y se reconozca la diversidad[15] , esto es, el derecho a la igualdad sustantiva de las personas implica la paridad de oportunidades en el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos, lo que implica remover los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales, entre ellos las mujeres, gozar y ejercer tales derechos[16].

De esta manera, resulta consustancial a la democracia el reconocimiento y pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad sustantiva[17], porque ante la carencia de igualdad política se desvirtúan los procesos electorales y, con ello,

---

[12] Kohn, Carlos, *op. cit.,* p. 26.

[13] De **92,870,433 mi**llones de personas registradas en el Padrón Electoral, el 52% son mujeres. https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/

[14] UNESCO, UNESCO's Gender Mainstreaming Implementation Framework (GMIF) for 2002-2007. UNESCO, Women and Gender Equality Section: París, 2003, en http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001318/131854e.pdf

[15] UN/OSAGI, "Concepts and Definitions". http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsan/definitions.

[16] Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.). Derecho humano a la igualdad jurídica. Reconocimiento de su dimensión sustantiva o de hecho en el ordenamiento jurídico mexicano. Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121.

Tesis 1a. XLII/2014 (10a.). Igualdad jurídica sustantiva o de hecho. Fundamento normativo de las medidas tendentes a lograrla. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, p. 662.

Tesis: 1a. XLIV/2014 (10a.). Derecho humano a la igualdad jurídica. Diferencias entre sus modalidades conceptuales. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época; Primera Sala; Libro 3; Tomo I; febrero de 2014; p. 645.

[17] Bobbio, Norberto, Teoría General de la Política, Trotta, Madrid, 2005, p. 71.

se vuelve cuestionable la integración de los órganos de representación del Estado y se afecta la gobernabilidad. En pocas palabras, sin la inclusión paritaria de las mujeres no tiene viabilidad la democracia.

En suma, el sistema normativo-institucional de garantía, protección y promoción del derecho humano de las mujeres a una vida libre, igualitaria y justa en el ámbito político electoral, se ha estructurado con una legislación robusta, un sistema de competencias que contempla todos los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano y, con los procedimientos jurisdiccionales (PES y JDC) para hacer exigible ese derecho.

Lo anterior, a fin de potenciar el mandato constitucional de paridad cuantitativa y cualitativa y, erradicar la VPMG para materializar la estrategia que el TEPJF ha denominado giro participativo[18] en sus tres enfoques: Inclusión (incluir activamente a las mujeres en la participación política y la toma de decisiones, erradicando todo tipo de prejuicio o estereotipo que denigre su dignidad o sus capacidades, a fin de transformar la mentalidad de la comunidad en favor de un proyecto social incluyente, solidario, igualitario, de reconocimiento de la igualdad y respeto por la pluralidad de la condición humana); Inversión (impulsar activamente la participación política de las mujeres para equilibrar las relaciones de poder a fin de que la perspectiva femenina sea igualmente valorada que la masculina) y; Desplazamiento (eliminar la desvalorización de las características asociadas a lo femenino, para transformar las normas, políticas y estructuras sociales, en favor de que las mujeres puedan libremente decidir sus formas de vida, y que esta decisión no esté basada en lo que se espera de esas personas debido a su sexo)[19].

Con este bloque de protección de los derechos político-electorales de las mujeres, se fortalece el efecto útil y material de su participación democrática, lo que permite garantizar sus derechos humanos con sentido de progresividad, lo cual, exige identificar las áreas de oportunidad para perfeccionar ese sistema de manera efectiva e integral.

[18] Cfr. Sentencias SUP-REC-578/2019 y SUP-JDC-1862/2019

[19] Sentencias SUP-JDC-560/2018 y SUP-JDC-1243/2019. SUP-JDC-881/2017, SUP-JDC-993/2017, SUP-JDC-1335/2019 SUP-JDC-369/2017 y SUP-JDC-20/2018.

3. Lectura del Sistema de Nulidades en Materia Electoral, en el Marco del Modelo Transversal del Derecho Humano de las Mujeres a una Vida Libre y sin Violencia

Una de las características esenciales de la obligación de garantía de las autoridades para legislar, juzgar o administrar, consiste en ampliar progresivamente la base de realización de los derechos humanos, tanto en su formación como en su aplicación e interpretación, lo cual, conlleva el correlativo deber de las autoridades para ejercer una conducta que impulse el empoderamiento de la ciudadanía a partir de la promoción de sus derechos, lo que significa ejecutar las acciones necesarias para que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa, a fin de extender sus dimensiones y alcances.

Ahora bien, la tensión entre los derechos humanos y los componentes formales y procedimentales de la democracia pueden generar escenarios de conflicto al margen del orden constitucional o legal, lo cual, representa una ruptura institucional que se presenta como cualquier acción u omisión de las autoridades o de las personas contraria al orden constitucional que, de manera real o latente, trasgrede los derechos humanos y la igualdad sustantiva en el ámbito político-electoral.

Esta anomalía en el sistema político se presenta en dos vertientes, por una parte, cuando se trasgreden derechos humanos como el sufragio[20] en su dimensión social (universalidad) e individual (igualdad), la paridad, la libertad de expresión, el ejercicio del cargo, entre otros; y por otra parte, cuando esa ruptura afecta las condiciones jurídicas o materiales del normal, auténtico y libre desarrollo de las elecciones, las cuales, constituyen el medio por el cual las personas eligen a representantes populares por cuyo conducto ejerce su soberanía y, por tanto, implican la vigencia efectiva de las libertades públicas[21].

Uno de los escenarios de mayor confrontación democrática y de potencial ruptura institucional se presenta en los casos que contempla el sistema de nulidades en materia electoral, cuya competencia para resolverlos reside exclusivamente en la SS y las Salas Regionales del TEPJF, previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción II de a CPEUM y 71 y siguientes de la LGSMIME y las cuales, se orientan esencialmente en el aspecto del

[20] Jurisprudencia 27/2002. Derecho de votar y ser votado. Su teleología y elementos que lo integran. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 26 y 27.

[21] Tesis X/2001. Elecciones. Principios constitucionales y legales que se deben observar para que cualquier tipo de elección sea considerada válida. Revista del TEPJF, Suplemento 5, Año 2002, páginas 63 y 64.

financiamiento, el modelo de comunicación política y, el normal desarrollo de la jornada electoral y de la etapa de escrutinio y resultados de la votación.

La nulidad del voto, de una votación recibida en casilla, del escrutinio y cómputo de casilla, así como la nulidad general de una elección, representa una circunstancia drástica de ruptura institucional y una calificación de la más alta jerarquía jurídica, en razón de los alcances de las conductas infractoras, las cuales, afectan los componentes fundamentales de la democracia constitucional, esto es, los derechos humanos de corte político y las reglas electorales, generando un clima social de desconfianza y desafección democrática.

La finalidad del sistema de nulidades en materia electoral consiste en eliminar las circunstancias que afecten la certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto, así como su resultado, cuando la afectación sea sustancial o grave, generalizada, esté plenamente acreditada y sea cualitativa y cuantitativamente determinantes para el resultado de la elección, considerando en todo momento el respeto a la voluntad popular expresada en los votos, en observancia al principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados[22].

En razón de lo anterior, este sistema se funda en el principio conforme con el cual sólo la ley puede establecer nulidades, es decir, precisa de la existencia de hipótesis legales taxativas para su procedencia y de los procedimientos jurídicos que diriman tales controversias, sin embargo, no pasa desapercibido que la judicatura electoral puede aplicar principios constitucionales como parámetros para calificar la validez o la nulidad de las elecciones[23].

Criterio que ha sido sostenido por el TEPJF, señalando que si bien es cierto que el invocado artículo 99, fracción II, párrafo segundo, constitucional impone la obligación a las Salas del TEPJF para no declarar la nulidad de una elección sino por las causas que expresamente estén previstas en la ley, también lo es que ello no implica necesariamente una prohibición para que éstas, como un tribunales de jurisdicción constitucional, puedan determinar si una elección se ajustó o no a los principios constitucionales, toda vez que el

[22] Jurisprudencia 13/2000. Nulidad de sufragios recibidos en una casilla. La irregularidad en que se sustente siempre debe ser determinante para el resultado de la votación, aun cuando en la hipótesis respectiva, tal elemento no se mencione expresamente (legislación del Estado de México y similares). Revista del TEPJF, Suplemento 4, Año 2001, páginas 21 y 22.

[23] Salgado, Eneida Desiree. Administración de las elecciones y jurisdicción electoral: Un análisis del modelo mexicano y una crítica a la opción brasilera. E. UNAM-IIJ, México, 2016, p. 157.

TEPJF es garante no sólo del principio de legalidad sino del principio de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución Federal[24], por lo cual, una votación o una elección puede declararse nula por conculcación de los principios constitucionales generales como el respeto a los derechos humanos o el principio de paridad y/o de los propios del orden electoral inherentemente vinculados a aquellos[25].

De esta manera, las causales de nulidad electoral provienen de dos fuentes, por conculcación de normas y principios constitucionales y, por las hipótesis expresas para el efecto establecidas en la legislación secundaria, sin embargo, como señala SS en el juicio de inconformidad citado, la interpretación sistemática y, por ende, armónica, así como funcional de las disposiciones constitucionales aplicables conduce a estimar que para hacerlas funcionales, todas deben tener aplicación, dado que son de obediencia inexcusable e irrenunciables, lo cual, conlleva que en modo alguno pueden inobservarse, ni incumplirse, sino más bien deben ser plenamente vigentes y obligatorias, lo cual, no implica que si la norma secundaria no prevé una determinada hipótesis de validez, se inapliquen determinados mandatos constitucionales al supeditar su eficacia a que el legislador ordinario recoja en la ley inferior la violación constitucional como causa de nulidad de una elección[26].

Lo anterior, toda vez que la exigencia contenida en el artículo 99, fracción II de la CPEUM, *de decretar la nulidad de las elecciones por causas que estén expresamente previstas en la ley —se entienda o no la expresión "ley" en un sentido amplio— no se refiere sólo a las leyes secundarias, en donde se delimitan los casos ordinarios de nulidad, toda vez que, a partir de una interpretación sistemática y funcional de la normativa aplicable, no es posible excluir en modo alguno la posibilidad de reconocer como causa de invalidez de los*

[24] Sentencia SUP-JIN-359/2012.

[25] Jurisprudencia P./J. 144/2005. Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 111.

[26] Jurisprudencia 20/2004. Sistema de nulidades. Solamente comprende conductas calificadas como graves. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 303. *En el sistema de nulidades de los actos electorales, sólo están comprendidas determinadas conductas, de las cuales se exige, tácita o expresamente, y de manera invariable, que sean graves, y a la vez que sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado de la votación en la casilla en que ocurran; y aunque se tiene presente la imposibilidad de prever en forma específica un catálogo limitativo de todos los supuestos en que se puedan dar esas situaciones, en algunas legislaciones se contempla un tipo conocido como causal genérica. En ésta, también se exige que las irregularidades de que se trate, diferentes a las tipificadas en las causales expresamente señaladas, resulten también de especial gravedad y sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla.*

comicios el hecho de que se acredite la violación de distintos principios en la materia electoral que prevé la Ley Suprema...[27]

Sin embargo, en la sentencia de la Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, del 17 de agosto de 2017[28] , que resolvió las impugnaciones sobre el proceso legislativo y las relacionadas con la materia electoral planteadas en contra de diversos artículos contenidos en el Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), la entonces Procuraduría General de la República (18/2017) impugnó la invalidez del artículo 27 Apartado D numeral 2 de la CPCM, relativo a las causales de nulidad de la elección o el proceso de participación ciudadana en el que se acreditara, entre otras, la violencia política de género.

Al respecto, se resolvió fundado el concepto de invalidez que se comenta, toda vez que la disposición impugnada había incurrió en una deficiente regulación no sólo respecto de nuevas causales de nulidad (la violencia política de género), sino también de aquellas que pretendió acoger de la propia CPEUM y de la LGSMIME, toda vez que las hipótesis de nulidad deben ser de aplicación estricta, taxativa y sujetas a las condicionantes constitucionales -tales como dolo, gravedad, y carácter determinante- que son de aplicación directa a cualquier supuesto.

Aunado a lo anterior, se determinó que existían diferencias entre las causas de nulidad de fuente constitucional federal, con aquellas contempladas por la CPCM; inclusive en su grado de comprobación jurídica; tal es el caso de la "violencia política de género" o de las "irregularidades graves durante las diversas etapas del proceso electoral que violen los principios de la Constitución".

Finalmente, se mencionó que si bien es cierto que la intención de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México para incorporar como causas de nulidad las relativas a la violencia política de género, la compra o coacción del voto, el empleo de programas gubernamentales, el desvío de recursos públicos con fines electorales, o la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, son causas probablemente justificadas, ello no las torna en constitucionales si incurren en una deficiente regulación normativa.

---

[27] Sentencia SUP-JIN-359/2012.

[28] Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, del 17 de agosto de 2017. Párrafos 175 y siguientes. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5507701&fecha=13/12/2017

Ahora bien, en concordancia con los criterios de la SCJN, en la sentencia a la Contradicción de Tesis 293/2011, no pasa por alto el hecho de que los argumentos que motivaron la referida acción de inconstitucionalidad en el tema que se trata, fueron planteados aplicando el marco constitucional que se encontraba vigente antes de que se aprobaran las trascendentales reformas de 2019 y 2020 en materia de paridad y de atención a la VPMG.

En este sentido, la tensión democrática respecto del sistema de nulidades en materia electoral, planteada en el criterio formal y procedimental expresado en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, en contraste con el actualmente vigente parámetro de regularidad constitucional de garantía, protección, respeto y promoción de los derechos humanos de las mujeres fue resuelto por los diversos criterios jurisdiccionales que sustentan la emblemática sentencia del Juicio de Revisión Constitucional SCM-JRC-225/2021[29] , por la cual, la SCM del TEPJF anuló una elección municipal por VPMG, misma que fue confirmada por SS en la sentencia al Recurso de Reconsideración SUP-REC-1861/2021.

La controversia se presentó cuando la entonces candidata (mujer indígena) a la presidencia municipal de Iliatenco, Guerrero, denunció ante el tribunal local la validez de la elección municipal por actos constitutivos de VPMG. El tribunal local aun cuando acreditó la existencia de las agresiones desestimó su análisis para efectos de la nulidad solicitada, situación que fue impugnada ante la Sala Regional Ciudad de México, la cual, anuló la elección esencialmente por ser una de las hipótesis previstas expresamente en la legislación local para el efecto, y por conculcación de principios constitucionales como el de igualdad sustantiva, elecciones auténticas y ejercicio libre del sufragio. Esta sentencia fue impugnada por el denunciado ante SS, la cual, en el recurso de reconsideración referido, confirmó esencialmente que el análisis del caso se realizó con perspectiva de género[30], considerando el amicus curiae presentado por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil, el cual, versó esencialmente en impulsar un análisis jurisdiccional con perspectiva de género, intercultural e interseccional, con el fin de garantizar la eliminación toda forma de

[29] SCM-JRC-225/2021. 26 de septiembre de 2021. https://www.te.gob.mx/EE/SCM/2021/JRC/225/SCM_2021_JRC_225-1087521.pdf

[30] Tesis 1a. CLX/2015 (10a.). Derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y violencia. Las autoridades se encuentran obligadas a adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia en su actuación Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época. Libro 18, mayo de 2015, tomo I, p. 431.

discriminación y violencia contra las mujeres, así como para contribuir a erradicar la impunidad[31].

En lo que respecta a la calificación de la determinancia, la SS determinó que fueron idóneos los factores cuantitativo y cualitativos analizados por la responsable para determinar el grado de magnitud o relevancia en que se trasgredieron los principios constitucionales rectores de los procesos electorales, así como, la gravedad y repercusión en el proceso electivo, para determinar las dimensiones en que la conducta infractora vició la votación, en términos de calidad democrática de la elección, bajo los parámetros de circunstancias, de tiempo, modo y lugar; diferencia de votos entre primer y segundo lugar; la atribuibilidad de la conducta; la incidencia concreta en el proceso electoral, y la afectación a los derechos político-electorales, apoyados por un amplio estudio socioeconómico de la localidad, así como, de la condición histórica, jurídica y política de la mujer en el municipio, un estudio sobre las brechas de desigualdad, discriminación e interseccionalidad por razón de género, y un histórico de los resultados electorales por género en la entidad y por municipio. Se dictaron medidas cautelares y de protección.

Derivado de lo anterior, SS concluyó que se colmaron las condiciones de invalidez de la elección, por trasgresión a los principios constitucionales del orden electoral, por la afectación a los derechos político-electorales de la candidata por conductas que constituyeron VPMG, todo lo cual, apoyado en la previsión normativa de la legislación local de la VPMG como causal de nulidad electoral y, por tanto, confirmó la resolución de la responsable.

En este sentido, contemplando el conjunto de argumentos expresados por SS, es posible afirmar que en el actual marco constitucional de derechos humanos, la VPMG no puede ser considerada como un factor exógeno al sistema de nulidades en materia electoral, toda vez que en estos casos los factores que conforman la nulidad electoral (gravedad, dolo, determinancia y de ocurrencia generalizada) son susceptibles de ser cuantificados y cualificados de manera objetiva y material para ser acreditados, asimismo, la garantía para su atención constituye un factor esencial en la defensa de la democracia mediante el diseño continuo y progresivo de medidas legislativas y procesales para su atención, investigación, sanción y erradicación.

---

[31] Jurisprudencia 8/2018. Amicus curiae. Es admisible en los medios de impugnación en materia electoral. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF.

4. Propuesta para Fortalecer el Sistema de Nulidades Electorales con la Incorporación del Bloque de Constitucionalidad, de Protección de los Derechos Políticos de las Mujeres

De esta manera, considerando que la VPMG constituye una trasgresión directa a los derechos humanos de las mujeres y, a la vez, una irregularidad grave cuya acreditación afecta el desarrollo normal de las elecciones y/o su resultado, comprometiendo su legitimidad y legalidad, en atención al principio rector de certeza[32] , el sistema de nulidades en materia electoral puede ser fortalecido al incorporar la violencia política de género como una de sus hipótesis, con lo cual, se fortalecería en gran medida el bloque jurisdiccional integrado por el PES y el JDC, el cual, garantiza el derecho humano de las mujeres a una vida libre y paritaria en el ámbito político-electoral, lo cual no desnaturaliza el sistema de nulidades, sino que lo fortalece en función de sus fines[33].

En esta tesitura, con base en el principio general de que las leyes se hicieron para servir a la democracia, retomando la experiencia legislativa local de la Ciudad de México en materia de VPMG en el marco del sistema de nulidades electorales, para alcanzar un mayor grado de eficacia en la defensa de la democracia nacional, definida en sentido amplio por la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, como el estándar ideal para la construcción de un modelo plural de ciudadanía, una propuesta viable consistiría en una modificación legislativa que adicione un segundo numeral al artículo 71 de la LGSMIME, de la siguiente manera:

> *Artículo 71*
> *1…*
> *2…*
> *3. Las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral en términos del artículo 84, cuando se acredite la existencia de violación a los derechos humanos de la ciudadanía en materia político electoral, en forma individual o colectiva, las obligaciones relativas al principio de paridad de género o por actos constitutivos de violencia política de género y/o violencia política contra las mujeres en razón de género, las Salas deberán, además, dar vista a las autoridades correspondientes.*

---

[32] Certeza: consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Jurisprudencia P./J. 144/2005. Función electoral a cargo de las autoridades electorales. Principios rectores de su ejercicio. SCJN.

[33] Favela, Adriana M. Teoría y práctica de las nulidades electorales. Ed. Limusa, México, 2012, p. 4; citado por Torre Torres, Rosa María de la. Anulación de elección por violación a principios constitucionales. Ed. TEPJF, 2014, p. 36.

En este mismo sentido y, considerando la naturaleza del JDC, incorporar un párrafo al artículo 84 numeral 1 de la LGSMIME, de la siguiente manera:

> *Artículo 84*
> *1…*
> *a)..*
> *b)…*
> *Para el efecto de restituir a las ciudadanas o ciudadanos en el derecho político electoral violado, las Salas del Tribunal tendrá amplias facultades podrán determinar la nulidad de los procesos electivos, democráticos, e internos de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, así como en las controversias que surjan entre sus órganos.*

En este sentido, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, 4, 17, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, 23 y 25 de la CADH, el derecho a la tutela judicial efectiva en materia político-electoral, modalizaría el sistema de nulidades con un carácter eminentemente sustantivo de protección a los derechos fundamentales, complementando su aspecto formal o procedimental, al prever la violencia política de género y/o la VPMG como causal de nulidad electoral, derivada del modelo constitucional de derechos humanos (particularmente de su correlativa obligación general de garantía), la cual, puede presentarse como causa, efecto o de manera concurrente con cualquiera de las hipótesis previstas en el sistema de nulidades.

De esta manera, la reforma que se propone constituirá la base legislativa expresa que optimizará el ejercicio jurisprudencial, como fuente del derecho, estructurando una interpretación uniforme de la ley, lo cual, fortalecerá la estabilidad, coherencia e integración del orden jurídico, al conciliar así la tensión entre el aspecto formal del orden electoral federal con el sistema transversal de derechos humanos, respecto del sistema de nulidades (como ocurrió en el caso de la Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas); lo cual, propiciará una adecuada armonización de las legislaciones electorales locales en el marco de su libertad configurativa.

Esto es, si bien es cierto que tanto la actividad legislativa como la función jurisdiccional producen norma jurídicas, leyes y sentencias/jurisprudencias respectivamente, en ambos casos se trata de etapas distintas aunque vinculadas del proceso de creación del derecho, en razón de que la jurisprudencia tiene por objeto de interpretación la propia norma, lo cual, ejerce una influencia renovadora en el sistema jurídico, ya sea porque se pronuncie sobre algo no previsto en la legislación, o bien, porque ha valorado los enunciados

normativos vigentes respecto de las circunstancias concretas del caso, lo cual, genera nuevas figuras que surgen a la vida jurídica o, en su caso, hace progresar evolutivamente las existentes[34].

En este sentido, la interpretación jurisdiccional de la VPMG como causa de nulidad electoral por violación a principios constitucionales, tendría como consecuencia natural su previsión expresa en la ley, como en la especie se propone en este artículo, lo cual, impulsaría progresivamente esta figura a partir de su análisis judicial, renovando el ciclo de perfeccionamiento del sistema jurídico, particularmente por cuanto hace a la promoción y protección de los derechos políticos de las mujeres.

El enfoque propuesto, se considera potenciará los principios de congruencia y de efecto útil y material, que se impulsan con el perfeccionamiento legislativo con los criterios que conforman la naturaleza de la institución jurisprudencial (fuente del derecho, norma jurídica, interpretación del derecho positivo, complemento del ordenamiento jurídico, unificación de la exégesis legal, actualización del derecho e, instrumento orientador).

En esta línea argumentativa, considerando la experiencia histórica del constitucionalismo social contemporáneo, el Estado de derecho se edifica y se justifica sustantivamente en el vínculo inherente entre los derechos humanos y la democracia, a través del pleno ejercicio de los derechos político-electorales de todas las personas, particularmente de las mujeres y la población de atención prioritaria, como componentes fundamentales de aquella[35] , lo cual, representa un punto de partida esencial para diseñar e implementar las condiciones y mecanismos para fortalecer su realización, a través del perfeccionamiento legislativo y, en consecuencia, ampliar la eficacia de su defensa jurisdiccional, lo cual, constituye una modalidad específica para concretizar el derecho a defender la democracia, como lo señala la SCJN en la jurisprudencia 1a./J.38/2021(11a.), a fin de impulsar con progresividad la tutela jurisdiccional electoral, protegiendo las libertades políticas de la ciudadanía con un ánimo de corresponsabilidad ciudadana y fidelidad federal, estatal y municipal[36].

---

[34] Suprema Corte de Justicia de la Nación. La jurisprudencia en México. Ed. SCJN, México, 2005, pp. 128-129.

[35] CIDH C127/2005: Voto García Sayán, párr. 7. Aguiar, Asdrúbal. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Democracia 1987-2012. Ed. Observatorio Iberoamericano de la Democracia. Argentina- Venezuela, 2012, pp. 44 y ss y, Comisión Interamericana de Derechos Humanos-OEA. Derecho a la Verdad en las américas. Estados Unidos, 2014, pp. 28 y ss.

[36] Jurisprudencia P./J. 38/2009. Principios de fidelidad federal, estatal y municipal. Deben entenderse conforme al régimen de competencias previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. SCJN.

Cómo Juzgar la Violencia Política Contra las Mujeres por Razones de Género

Mtra. Gabriela del Valle Pérez
Magistrada de la Sala Regional Guadalajara
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Mtra. Ana Karla González Lobo
Profesional operativa en la Sala Regional Guadalajara
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Cómo Juzgar la Violencia Política Contra las Mujeres por Razones de Género

Gabriela del Valle Pérez[*]
Ana Karla González Lobo[**]

Sumario

1. Introducción. 2. ¿Qué es la Violencia Política contra las Mujeres por Razones de Género? 3. Instrumentos para Juzgar la Violencia Política contra las Mujeres. 4. Metodologías de Análisis para Casos en que se Presume la Existencia de Violencia Política contra las Mujeres por Razones de Género. 5. Conclusión.

1. **Introducción**

A lo largo de la historia las personas (mujeres y hombres) hemos sufrido diversos tipos de violencia. Anteriormente era difícil distinguir o visibilizar las violencias que en particular viven las mujeres, puesto que se pensaba que no eran distintas a las de un hombre, o bien, que no se trataba de una violencia sino de una consecuencia lógica por faltar a sus deberes o roles propios de su sexo. ¿Por qué esas ideas o percepciones han ido cambiado? A lo largo de la historia se ha podido observar que cuando las prohibiciones no son para todas las personas y ante la presencia de otra persona a la que se le trata de forma diferenciada surgen el descontento social, la inconformidad, el reclamo, y ello puede dar lugar a movilizaciones sociales (Chihu, 2000). Así, ocurrió en el caso de las mujeres, el feminismo se alza debido a las diferentes formas de opresión, marginación, sujeción y discriminación que las mujeres hemos vivido, porque se pensó que nuestro espacio de desarrollo era al lado de un hombre, en privado y para asistirlo, cuidarlo, para estar subordinas a sus necesidades.

Nuestras sociedades se fueron configurando, pensando en las necesidades e intereses de hombres, pero no de todos los hombres, sino de hombres blancos, heterosexuales y con un nivel socioeconómico alto o medio. Debido a esa configuración basada en distinciones por sexo, género, raza, color, edad, estado civil y/o estrato socioeconómico, se formaron sociedades desiguales en gran parte del mundo (Pikety, 2014). Ese tipo de configuraciones han provocado sociedades poco estables, poco productivas o no sostenibles, con altos índices de criminalidad y violencia y con el riesgo de

[*] Magistrada de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
[**] Doctorante en Estudios Científicos Sociales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y profesional operativa en la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

que se exacerben los conflictos civiles, por beneficiar a minorías y oprimir a las mayorías (Stiglitz, 2012). Y nos referimos a mayorías porque no se puede negar que un gran número de personas no encajamos en más de alguno de las características físicas, sociales y económicas de quienes sí han sido privilegiados.

Cada grupo que no encuadró -en ese tipo de rasgos que fueron señalados en los párrafos precedentes- fue viviendo distintas formas de discriminación, distintas formas de violencia. Esa visión de la realidad, y que de forma rápida expresamos en estos primeros párrafos, es importante tenerla en mente para dejar de normalizar las violencias que se consolidaron y reprodujeron por siglos en la vida diaria y para poder abordar con una mayor claridad el tema que nos ocupa, la violencia política contra las mujeres por razones de género.

Para poder juzgar una problemática como la violencia política por razones de género, consideramos que es importante contextualizar y deconstruir su concepto para comprenderla mejor. Por eso, en el primer apartado de este artículo, trataremos de indagar en lo que es la violencia en lo general, para de ahí trasladarnos a la violencia de género y a la violencia política contra las mujeres por razones de género. Posteriormente, el siguiente apartado cita algunos de los instrumentos nacionales e internacionales que contribuyen a la regulación de este fenómeno, con la finalidad revisar el tipo de fuentes normativas a las que en la labor jurisdiccional con frecuencia se recurre. Le sigue una breve exposición de dos metodologías de análisis para casos que involucran violaciones a derechos de mujeres, tales como su derecho a una vida libre de violencia. Y finalmente encontraremos unas breves reflexiones a modo de conclusión, así como las referencias bibliográficas.

2. ¿Qué es la Violencia Política contra las Mujeres por razones de género?

Al hablar de violencia, se habla de un fenómeno que hay que erradicar de nuestras vidas, pero para eso, hay que conceptualizarla, nombrarla, reconocerla en sus diferentes formas y reconocer sus impactos diferenciados. Hanna Arendt (2006) menciona que no se puede negar el papel que la violencia juega en la vida humana, cómo ésta ha sido un mecanismo para asegurar el ejercicio del poder, para mantener el *status quo* o para mantener un sistema de privilegios. Sin embargo, la violencia se trata de una práctica y un mecanismo que tiende a causar daño o sufrimiento a quien se dirige, con la finalidad de menoscabar su dignidad humana y frenar su desarrollo personal. De acuerdo con Arendt (2006), la violencia es un medio que puede ser potencialmente destructivo, incluso puede llegar a justificarse como ocurre cuando se emplea en actividades bélicas, sin embargo, la violencia siempre será arbitraria y sus fines siempre serán oscuros. Hubo un tiempo en donde se aseveró que la violencia era inherente al ser humano, que se trataba de una actitud bestial e irracional, pero hoy en

la modernidad se sabe que eso no es así. Las emociones son efectivamente inherentes al ser humano, pero la violencia no es una emoción, en las personas la violencia es un comportamiento y es racional.

Desafortunadamente, no hay espacio alguno o ámbito alguno que esté exento de la violencia, pues se trata de un fenómeno que ha impactado de forma sistemática y estructural a lo largo de la historia de la humanidad. Sin embargo, es importante que se tenga claro que sus características cambian conforme cambia el espacio, el tiempo y el ámbito. Por ejemplo, podemos recordar cómo la violencia estudiantil ha tenido características desastrosas y muy particulares, en diferentes países el fenómeno fue similar, se trató de una forma de represión y desaparición de jóvenes por reclamar otra realidad, una vida más digna, más segura, es decir, su finalidad en estos casos era silenciar esas voces para mantener un determinado estado de las cosas.

La violencia contra comunidades étnicas cuenta con otro tipo de rasgos, entre ellas, que con ella se despoje la identidad, cultura, lengua, o tierras de pueblos originarios para que otros se apoderaran de esos espacios e imponer otra forma de vida. En tanto, la violencia contra las mujeres por razones de género también tiene características distintas, porque entre sus fines se busca mantenerlas en un espacio privado, bajo roles prefijados y lejanas a los lugares en donde se toman decisiones.

Al ir identificando la violencia se va identificando en dónde ocurre, por qué ocurre, cómo ocurre y quién es más susceptible a ella. Ese último factor ha sido fundamental para el derecho, porque ha dado lugar a lo que se le denomina "categorías sospechosas"[1], es decir, características personales bajo las cuales está prohibido discriminar a alguien, tales como el origen étnico o nacional, la edad, el sexo, el género, alguna discapacidad o condición particular de salud, condición social o económica, las creencias religiosas, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra característica que atente contra la dignidad humana. Es importante destacar que el uso de las categorías sospechosas no está prohibido, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020) ha sido muy enfática en mencionar que lo que se prohíbe es el uso de esas categorías para ocasionar un daño, sufrimiento o perjuicio a las personas y a su dignidad humana.

Cuando se reconocen las categorías sospechosas es cuando se puede analizar de fondo si en una determinada situación se está ejerciendo algún tipo de violencia motivada por estas categorías. Incluso nos lleva a otro de nivel de análisis porque permite observar si en una persona hay una intersección de varias de estas categorías sospechosas que la llevan a estar en una situación de mayor vulnerabilidad con respecto a otras personas. Por ejemplo, hoy no se puede negar que, las dificultades

[1] Las categorías sospechosas están específicamente mencionadas en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero también pueden ser encontradas en una diversidad de instrumentos internacionales.

que han enfrentado las mujeres para participar en la vida política del país, se deben a su sexo (es decir al simple hecho de ser mujeres), pero esa dificultad se agudiza si la mujer es indígena, es madre y tiene un estrato socioeconómico bajo.

Ahora bien, no toda la violencia contra mujeres es violencia de género ¿cuándo ocurre entonces la violencia de género? El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) en la recomendación general 19 señala que la violencia contra las mujeres por razones de género "es una forma de violencia que inhibe gravemente su capacidad de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre" (CEDAW, 1992, p. 1). Sin embargo, es en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993) en donde se profundiza en este concepto y se define que la violencia contra la mujer por razón de género será:

> "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo […] que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada" (Art. 1).

En esa definición se empiezan a diferenciar tipos de violencia, esto es, que la violencia se puede producir de forma física, sexual o psicológica, pero no se limita a ellos, y efectivamente conforme el tema se va desarrollando, diversas estudiosas y estudiosos, así como instrumentos normativos identifican otras violencias como la económica, la patrimonial, la feminicida o la simbólica[2]. De igual forma, se empiezan a identificar modalidades, en otras palabras, diferentes ámbitos o espacios en los que puede ocurrir la violencia: familiar, laboral, educativo, institucional y el que nos interesa para este artículo el ámbito político.

En la actualidad, se cuenta con varios instrumentos para identificar la violencia contra las mujeres por razón de género en el ámbito político. Refiriéndonos en concreto al caso mexicano, nos parece fundamental destacar la conceptualización que se hizo mediante la reforma publicada el 13 de abril de 2020, en donde se estableció textualmente que la violencia política contra las mujeres por razones de género es:

> […] toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o

[2] En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de violencia se señalan los tipos de violencia contra la mujer en su artículo 6. Asimismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en coordinación con otras instituciones como el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Secretaria de Gobernación (SEGOB), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Fiscalía Especial para Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) crearon un Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género, el cual contempla los diferentes tipos de violencia de género que puede sufrir una mujer. Ese protocolo fue publicado en 2016 y actualizado en 2017.

> menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo. (DOF: 13/04/2020)

En esa misma reforma se señaló que esas acciones u omisiones se basarán en elementos de género cuando se dirijan a una mujer por ser mujer, porque le afecten desproporcionadamente o cuando el impacto sea diferenciado con respecto a cómo le afectaría a un hombre.

En las diferentes formas de violencia que existen se distingue una particularidad, que la violencia requiere de instrumentos para poder ejercerse. ¿Cuáles son esos instrumentos? Citando nuevamente a Arendt (2006), pueden ser desde instrumentos mecánicos y fabricados por los seres humanos, como las armas; hasta mecanismos de control que se imponen a través de reglas informales o formales y que se establecen para ejercer algún tipo de dominación sobre determinados grupos o personas. En esta última es en la cual nos centraremos, esa forma de violencia que busca dominar o manipular para poder mantener un cierto estado de las cosas.

Cuando la violencia ocurre en el ámbito político generalmente es para cumplir con dos fines particulares, mantener el ejercicio del poder o para desplazar el ejercicio del poder, pero cuando la violencia en política se ejerce contra mujeres por razones de género, es para frenar que accedamos al ejercicio de la política, para evitar que se comparta con nosotras, y es entonces cuando se está frente a una violencia en política por razones de género.

3. Instrumentos para Juzgar la Violencia Política contra las Mujeres

Para identificar, juzgar y sancionar la violencia política contra las mujeres por razones de género, es fundamental hacer ese ejercicio de análisis del concepto (que hemos tratado de hacer en el apartado precedente), esto es, tratar de deconstruir el concepto y volverlo a construir. Habrá momentos en que la conducta que se presenta, encuadre en lo que las leyes disponen y entonces se puede imponer la consecuencia jurídica que la ley señala. Sin embargo, habrá momentos en que una conducta no esté prevista en alguna ley, entonces hay que hacer esos ejercicios analíticos que nos lleven a desentrañar los conceptos y entonces poder observar si se está o no ante una conducta que constituye violencia política contra las mujeres por razones de género. No se puede perder de vista que la violencia en lo general surge en innumerables formas y en el ámbito político también es así.

Desde nuestra perspectiva, en ocasiones pareciera que la violencia no tiene fin, porque en la medida que se establecen mecanismos para su prevención y erradicación, ésta busca otras novedosas maneras de manifestación. Por eso es importante siempre tener en cuenta sus elementos y hacer ejercicios analíticos minuciosos, cuidar no hacer una lectura mecánica de la ley y reconocer como

señalan Atienza y Ruiz Manero (2007) que el derecho es una práctica social compleja, porque habrá fenómenos sociales con una complejidad particular y la violencia es una de esas formas complejas, en ocasiones difíciles de visibilizar y por lo tanto difícil de analizar y juzgar.

Desde el ámbito del juzgador o juzgadora, se exigirá aún más, porque hay una responsabilidad de juzgar este tipo de casos con la mayor agudeza posible, desde la interpretación (cuando ésta sea necesaria) y ofreciendo en todo momento una mejor compresión de los fundamentos constitucionales y democráticos, porque desde esa comprensión es donde se impulsan hábitos distintos y se contribuye a la transformación y erradicación de las malas prácticas sociales.

Juzgar y sancionar la violencia política contra las mujeres por razones de género ha significado un reto. Anteriormente las personas juzgadoras en México no contábamos con un cuerpo normativo nacional para poder analizar los casos de violencia política que se presentaban y entonces se recurría a instrumentos internacionales, protocolos que se fueron creando y conforme se fueron sentando precedentes también se recurría a ellos. Hoy, como se mencionó en el apartado precedente, se cuenta con un marco regulatorio para este fenómeno que reformó y adicionó disposiciones en la materia a ocho leyes[3]. Sin embargo, las fuentes de derecho que sirvieron para atender este fenómeno antes de la reforma se siguen utilizando, pues además de que algunas tienen un carácter vinculante y obligatorio para el Estado mexicano, siguen orientando el análisis de juzgadoras y juzgadores, particularmente cuando se está frente a los llamados casos difíciles.

Hay un gran número de herramientas que pudieran ser detalladas en este breve texto. Pero más allá de mencionar y explicar cada una de ellas, la finalidad de citar algunos de estos instrumentos, es que se pueda observar la diversidad de herramientas que se tienen en la actualidad, para poder analizar de fondo situaciones en las que se presume la existencia de violencia política contra las mujeres por razones de género.

Entre la variedad de instrumentos podemos citar convenios Internacionales como la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (1953), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993). Estos tres ordenamientos se refieren exclusivamente a derechos de mujeres, pero no son los únicos.

[3] La reforma en materia de violencia política contra las mujeres por razones de género modifica los siguientes ordenamientos legales: 1. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; 2. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 4. Ley General de Partidos Políticos; 5. Ley General en materia de Delitos Electorales; 6. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; 7. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 8. Ley General de Responsabilidades Administrativas (DOF: 13/04/2020).

Debido a la teoría feminista y a diversos estudios (como el trabajo de las profesoras Hilary Charlesworth y Chritine Chinkin titulado *Feminist approaches to international law)* se destaca la invisibilización de las mujeres en el derecho internacional de los derechos humanos (Peralta, 2011). Esa crítica en conjunto con los trabajos que otras mujeres venían haciendo comienzan a impulsar los convenios en pro de los derechos de mujeres tales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para) (1994), o la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política (2017) de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) un órgano de la OEA[4].

Hay otros instrumentos internacionales no exclusivos sobre derechos de mujeres, pero que en su contenido sí protegen la igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, estos son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Asimismo, también siguen orientando el estudio de casos de violencia política contra las mujeres ordenamientos como la ya mencionada Ley General de Acceso a las mujeres a una vida libre de violencia y estos protocolos que a nivel nacional se impulsaron como el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las mujeres en razón de género; el Protocolo para juzgar con perspectiva de género de la SCJN actualizado (2020), en el cual se profundizará en el apartado siguiente; o bien, el Protocolo del Instituto Nacional Electoral (INE) para la atención a víctimas y la elaboración del análisis de riesgo en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género (2022), este último aprobado recientemente.

No menos importante son los precedentes que se fueron sentando por parte del TEPJF, esto es, innumerables sentencias y jurisprudencias que guían de mejor forma el análisis de juzgadoras y juzgadores y a partir de los cuales se ha buscado proteger el derecho de las mujeres a participar en política en igualdad con respecto a los hombres y libres de violencia. Por ejemplo, se destacan las jurisprudencias 48/2016 y 21/2018 del TEPJF[5]. En la primera, se sostiene que la violencia política contra las mujeres por razones de género es un problema de orden público que implica a las autoridades realizar un análisis de todos los hechos y agravios en su contexto, para poder garantizar

[4] Todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos pueden ser consultados en las páginas oficiales de Organismos Internacionales, principalmente de la página oficial de las naciones unidas https://www.ohchr.org/es/instruments-listings.

[5] Las tesis 48/2016 con el rubro "VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES" y 21/2018 con el rubro "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO" pueden ser consultadas en https://www.te.gob.mx/IUSEapp/.

de forma efectiva el acceso a la justicia. La segunda jurisprudencia señalada, ha contribuido a que las personas juzgadoras identifiquemos los elementos que actualizan la violencia política de género.

Entre los precedentes paradigmáticos podemos encontrar el recurso de reconsideración 91/2020 en el cual la Sala Superior instituyó la reversión de la carga de la prueba en los casos en que se denunciara violencia política contra las mujeres por razones de género, lo que significa que la persona denunciada como posible violentadora debe probar que no cometió violencia política.

Asimismo, es paradigmático el juicio ciudadano 2271/2021 de la Sala Ciudad de México, en el que se declaró la nulidad de la elección de Iliatenco, Guerrero, por una serie de pintas que contenían mensajes considerados misóginos y estereotipados en contra de la candidata que quedó en segundo lugar en la contienda[6].

También, destacamos en particular tres juicios de Sala Regional Guadalajara, el juicio electoral 43/2020 y los juicios ciudadanos 17/2022 y 25/2022, estos tres precedentes son una parte fundamental de la línea que en Sala Guadalajara se ha intentado construir sobre la violencia simbólica, pues en ellos se visibiliza una de sus formas más típicas y normalizadas, los machismos cotidianos. Dichas conductas a primera vista parecería que no constituyen una forma de violencia, sin embargo, se trata de instrumentos con los cuales se ejerce la violencia simbólica.[7]

Nuevamente es importante mencionar que existen un gran número de casos paradigmáticos, que no alcanzaríamos a explicar en este texto, pero lo que nos interesa resaltar es cómo se está avanzando para la atención de esta problemática y cómo se han ido imponiendo sanciones con la finalidad de ir erradicando esta problemática de la vida política en México. Esa diversidad de instrumentos normativos, como mencionamos en líneas anteriores, no están para en ellos encontrar una solución mecánica a cada caso, que tampoco se niega que en ocasiones habrá conductas ya tipificadas en una norma y entonces sólo se aplica su consecuencia jurídica.

La diversidad de instrumentos orienta al juzgador para emitir una decisión lo más ajustada a los principios y fundamentos de derecho, porque como ya se mencionó en muchas otras situaciones una lectura mecánica de las normas no será suficiente, y cuando eso es así hay que recurrir a la lectura de otras fuentes de derecho e invariablemente a otro tipo de metodologías de análisis como las que se mencionarán en el apartado siguiente.

[6] Dicha sentencia fue confirmada por la Sala Superior del TEPJF en el recurso de reconsideración 1861/2021.

[7] Todas las sentencias del TEPJF pueden ser consultadas en https://www.te.gob.mx/buscador/.

4. Metodologías de Análisis para Casos en que se Presume la Existencia de Violencia Política contra las Mujeres por Razones de Género

En el quehacer jurisdiccional mexicano se han implementado dos metodologías de análisis para casos que involucren derechos de mujeres, éstas son juzgar con perspectiva de género y juzgar con perspectiva interseccional. La primera se recoge en varios protocolos, como por ejemplo el *Protocolo para Juzgar con perspectiva de género, haciendo realidad el derecho a la igualdad* (2013) y su nueva versión el *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género* (2020) ambos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estas herramientas se han vuelto fundamentales para el estudio de casos en donde se presume la existencia de violencia política contra las mujeres por razones de género y contribuyen al análisis de datos ¿cuáles son esos datos en el campo jurisdiccional? Los hechos denunciados y las pruebas que se ofrecen para demostrar esos hechos. Al ser metodologías de análisis ofrecen una serie de pasos científicos para verificar la existencia asimetrías de poder o situaciones de desventaja, violencia o discriminación por razones de género, y no son otras normas que se puedan aplicar en su literalidad. El objetivo de ambas herramientas es estar en posibilidad de garantizar los principios de igualdad y no discriminación, pero para ello hay que entender la igualdad en su forma sustantiva[8], es decir, una igualdad que esté más próxima a erradicar desigualdades estructurales o situaciones de subordinación (Saba, 2016).

En lo que se refiere a juzgar con perspectiva de género, hay varias propuestas metodológicas o protocolos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), por ejemplo, propone que siempre se atienda al contexto, esto es, considerar el lugar y el momento en el que ocurren los hechos de un caso, porque eso da cuenta de si se trata de una situación aislada o sistemática. Con el análisis de contexto se contribuye a comprender cómo y por qué ocurren las violaciones a derechos humanos; asimismo se visibiliza un escenario más amplio en dónde ocurren esas violaciones a derechos humanos, para identificar si hay un patrón de conducta por parte del estado que perpetúe situaciones de discriminación y/o para identificar patrones de violencia (Ansolabehere, Robles, Saavedra, Serrano y Vázquez, 2017).

[8] La igualdad sustantiva es la noción que se generó por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) en la Recomendación General número 25 del año 2004. En dicha recomendación el Comité dispuso que el enfoque jurídico o programático puramente formal, no era suficiente para alcanzar una igualdad de facto (interpretada como igualdad sustantiva). Asimismo, se señaló que no es suficiente garantizar un trato idéntico porque hay que tener en cuenta todas las diferencias. Esto es, hay que considerar diferencias meramente biológicas, hasta las sociales, económicas y culturales; se deben garantizar las mismas oportunidades tomando en cuenta un entorno que permita conseguir una igualdad en resultados y para eso hay que equilibrar las diferencias a través de estrategias que las corrijan (Comité CEDAW, 2004)

De acuerdo con Ansolabehere et al. (2017), el análisis de contexto para la Corte ha sido fundamental en dos casos en concreto Villagran Morales y otros vs. Guatemala (1999), para analizar la situación de niños y niñas de calle en Guatemala; y en el caso González y otras vs. México (2009), conocido como el caso de campo algodonero, para analizar el contexto de violencia de género que viven las mujeres en México. En ambos casos se logró identificar la existencia de patrones de discriminación que perpetuaban la violencia hacia estos grupos. Particularmente se destaca el caso mexicano porque éste visibiliza cómo los estereotipos de género provocaban una deficiente respuesta por parte de autoridades mexicanas a los crímenes contra mujeres y por ello ese caso significa una ruptura en lo que se refería a las formas de investigar y analizar violaciones a los derechos de mujeres.

Al juzgar con perspectiva de género se busca deconstruir estructuras de pensamiento y formar nuevos saberes. En el último protocolo de la Corte se profundiza incluso en esta deconstrucción y se nos invita a cuestionar qué es el género y cómo a través de él se formaron determinados prejuicios sobre lo que una mujer o un hombre debían ser y/o hacer.

En otras palabras, el género es un concepto que se construyó culturalmente en función de lo que en el imaginario social implicaba ser de un sexo o de otro. Incluso, se llegó crear en ese imaginario y se fue transmitiendo de generación en generación que, el género femenino y masculino, así como todas las tareas asignadas a cada categoría correspondían a un orden natural de las cosas. De tal forma que, si la mujer era la que tenía la capacidad de engendrar y dar vida, pues por ende todas las labores de cuidado eran inherentes a ella, en tanto que el hombre, se le atribuyó la tarea de ser un proveedor, y ese era el orden natural de las cosas.

Esas ideas que se fueron forjando dieron lugar a lo que hoy conocemos como estereotipos. Un estereotipo no es otra cosa que clasificar a una persona o a las personas a partir de las categorías sospechosas que se mencionaron anteriormente. A través de un estereotipo se busca orientar el cómo deben ser las personas y el peligro de esa categorización es que es un motor para la discriminación, la marginación y/o la subordinación, como ocurre con el hecho de que las mujeres históricamente han sido subordinadas a las voluntades de los hombres y alejadas de los ámbitos de decisión y de la pública y política, bajo la idea de que es el orden natural de las cosas.

Al respecto, la SCJN (2020) -en el protocolo para juzgar con perspectiva de género- ha añadido que los estereotipos limitan las expectativas, oportunidades y planes de vida de las personas, y eso conduce invariablemente a que se siga reproduciendo un orden social en el que grupos como las mujeres y las minorías sexuales persistan en un plano de desigualdad. Por eso también se propone para identificar los estereotipos: 1) nombrar el estereotipo, 2) identificar sus modalidades, 3) exponer el daño que ocasionan y 4) desarrollar las reparaciones adecuadas para su eliminación.

Hay otra amplia gama de precedentes para llevar a cabo un análisis con perspectiva de género en casos que involucren derechos de mujeres. Por parte de la SCJN, se ha destacado la jurisprudencia 22/2016 en la cual se enumeran una serie de pautas (no limitativas) que contribuyen a verificar si existe alguna situación de desigualdad o discriminación por cuestiones de género, éstas son: 1) identificar situaciones de poder que den cuenta de un desequilibrio entre géneros; 2) cuestionar hechos y valorar pruebas libre de estereotipos o prejuicios de género[9]; 3) ordenar las pruebas necesarias para aclarar una situación de violencia, si el material probatorio es insuficiente, 4) cuestionar la neutralidad de la norma que se va a aplicar, 5) observar los estándares de derechos humanos y 6) evitar el uso de lenguaje basado en estereotipos de género, buscar un lenguaje incluyente en todo momento para asegurar el acceso a la justicia sin discriminación. Bajo esta tesis se han juzgado diversos casos no únicamente en materia de violencia política contra las mujeres por razón de género, sino también en materia de paridad[10].

En lo que se refiere a juzgar con perspectiva interseccional, hay que decir que se trata de una herramienta que aborda la discriminación cuando concurren más de dos categorías sospechosas. La Asociación para los derechos de la mujer y el desarrollo -AWID por sus siglas en inglés- (2004) explica de forma muy clara esta herramienta, pues básicamente sostiene que la interseccionalidad contribuye al entendimiento de cómo un conjunto de características influye en el acceso a derechos y oportunidades.

Con la interseccionalidad, se parte con la idea de que las personas tenemos diversas características físicas o sociales que se han formado a lo largo de la historia y derivan de las relaciones sociales, culturales, económicas o políticas. Esas características generan un sentido de pertenencia a más una comunidad a la vez, lo que hace que se puedan experimentar situaciones de privilegio o desventaja de forma simultánea (AWID, 2004). El análisis interseccional permite que se pueda visibilizar esa combinación de características e identificar diferentes tipos de discriminación o desigualdad, lo que contribuye a su vez explicar prácticas arraigadas y a tratar de superarlas.

Ahora bien, para poder emplear esta herramienta metodológica en casos que involucran derechos de mujeres o que se presume la existencia de violencia de género, la Asociación para los derechos de la mujer y el desarrollo (2004) sugiere lo siguiente: 1. Pensar si las características personales, la igualdad o el poder inciden en el acceso a derechos u oportunidades; y 2. Realizar un

[9] Esta premisa en particular, responde a todos esos asuntos en donde no se llevó a cabo la oportuna investigación de asuntos de violencia contra las mujeres, por pensar que ellas tenían alguna responsabilidad por no cumplir con los roles asignados a su género.

[10] La Sala Superior pronuncia las sentencias SUP-REC-1410/2021 y acumulados y SUP-REC-1414/2021, la cuales permiten que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión 2021-2024 sea la primera Legislatura con integración absolutamente paritaria, con 250 diputadas mujeres y 250 diputados varones. El alcance de esa decisión irradia a todos los congresos del país.

análisis de "abajo hacia arriba", esto es, que parta desde las vivencias de las mujeres y de las distintas formas de opresión que viven.

Identificar esas cuestiones, es identificar situaciones de discriminación por razones de género y el reto principal que tienen las autoridades para hacer frente a ese fenómeno de violencia "es hacer que las complejidades de la discriminación interseccional sean claramente visibles" (AWID, 2004, p. 6). Esas son tareas fundamentales que las autoridades tienen para erradicar la desigualdad y la violencia contra las mujeres por cuestiones de género en los diferentes ámbitos en donde ocurre, que incluyen al ámbito político, por eso el uso de estas herramientas metodológicas se ha vuelto necesaria.

5. Conclusión

Aunque la violencia de género se manifiesta cada vez más de formas más claras y a pesar de todas las herramientas que se impulsan para su erradicación, en distintos ámbitos como el político todavía hay sectores que la niegan. Pero esos intentos de negación se traducen mejor en formas de resistencia, una resistencia al cambio, una resistencia a la transformación de las formas de pensar el derecho, una resistencia a compartir los distintos ámbitos de poder, una resistencia a que las mujeres ya no estén subordinadas a las voluntades de los hombres.

La violencia contra las mujeres por razones de género como la ocurrida en el ámbito político no puede seguir ignorándose, ocurre desde las formas más violentas como la feminicida, hasta las formas más invisibles como en los machismos cotidianos. Hoy desde el feminismo contemporáneo, así como desde diversos grupos, instituciones u organizaciones sociales civiles se exige una igualdad, pero no esa igualdad en la cual se comparta un espacio que históricamente fue ocupado por hombres ni bajo las mismas reglas que ellos impusieron. Lo que se busca es derribar ese sistema y construir uno con otras reglas y características.

Tampoco se busca que a las mujeres nos violenten un poco menos, se busca eliminar esa violencia de nuestras vidas. Aunque en ocasiones parece una realidad muy lejana, a nuestra consideración los instrumentos nacionales e internacionales, así como las metodologías de análisis aquí citadas, son un buen inicio para ir deconstruyendo los hábitos y estructuras de pensamiento que perpetúan la violencia y la desigualdad.

Referencias

Ansolabehere, K.; Robles, J.; Saavedra, Y.; Serrano, S.; Vázquez, D. (2017). Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar. Manual de Análisis de contexto para casos de violaciones a los derechos humanos. México: FLACSO México y Embajada Británica en México,

Arendt, H. (2006). Sobre la violencia. Madrid: Alianza Editorial.

Atienza, M. y Ruiz Manero, J. (2007). Dejemos atrás el positivismo jurídico. Isonomía No. 27. España: Universidad de Alicante.

AWID (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Revista Derechos de las mujeres y cambio económico No. 9, pp. 1-8.

Chihu, A. (2000). Melucci: La teoría de la acción colectiva. Revista Argumentos número 37. México, pp. 79-92.

Comité CEDAW (1992). Recomendación general núm. 19: La violencia contra la mujer. Recuperada de: https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/19.pdf

Comité CEDAW (2004). Recomendación general núm. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. Recuperada de: https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf

Corte IDH (1999). "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/#

Corte IDH (2009). González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/#

DOF, 13/04/2020, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en materia de violencia política, consultable en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020

INE (2022). Protocolo del Instituto Nacional Electoral para la atención a víctimas y la elaboración del análisis de riesgo en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Naciones Unidas (1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Recuperado de: https://www.ohchr.org/es/instruments-listings

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Artículo 6. 1 de junio de 2021. Estados Unidos Mexicanos.

Peralta, E. (2011). Los derechos de la mujer en el derecho internacional de los derechos humanos. Revista Española de Derecho Internacional ISSN: 0034-9380, vol. LXIII/2. Madrid: Asociación de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales. pp. 87-121.

Piketty, T. (2014). El Capital del siglo XXI. México: Fondo de cultura económica.

SABA, R., Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2016.

SCJN (2013). Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado de: https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion.

SCJN (2020). Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, Ciudad de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado de: https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion.

SCJN, Tesis de Jurisprudencia 22/2016 (10a.), ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, consultada en https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2011430&Tipo=1.

Stiglitz, J. (2012). El precio de la desigualdad: el 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita. México: Taurus.

Redes Sociales y la Sala Regional Especializada

Mtro. Luis Espíndola Morales
Magistrado Integrante de la Sala Regional Especializada
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Mtra. Cristina Viridiana Álvarez González
Secretaria Particular de Magistrado
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Redes Sociales y la Sala Regional Especializada

Luis Espíndola Morales[*]
Cristina Viridiana Álvarez González[**]

Sumario

1. Breve Referencia. 2. Resoluciones Relevantes 3. Conclusiones y Algunos Retos.

Resumen: El empleo de redes sociales y plataformas digitales ha tenido un aumento considerable en los últimos años debido a sus características de inmediatez y prontitud, lo cual permite que muchas de nuestras actividades se modifiquen y se agilicen. Ello, ha tenido un impacto considerable en la regulación acerca de la garantía del ejercicio de derechos fundamentales, como el de libertad de expresión, de acceso a la información, así como los derechos político-electorales. Es por ello que en este texto abordaremos de manera aproximativa algunos rasgos de esto.

Palabras clave: internet, redes sociales, sentencias relevantes.

1. Breve Referencia

El informe Digital Global de 2022, señala entre otras cuestiones, que la pandemia ha tenido un impacto importante en el crecimiento de usuarios en redes sociales con una tendencia al alza. En este sentido, enfatiza que el número de usuarios equivale a más del 58% de la población total en el mundo. Por otro lado, también menciona que Facebook continúa siendo la red social más utilizada, seguida por YouTube, WhatsApp y Tik tok.

Por otro lado, la Encuesta nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la información en los Hogares, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala que para 2020, en México, había 84.1 millones de usuarios de internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares.

[*] Magistrado Integrante de la Sala Regional Especializada del TEPJF.
[**]Secretaria Particular de Magistrado del TEPJF.

En este sentido, las Tecnologías de la Comunicación (TIC´S) tienen un auge importante gracias a que representan una nueva forma para comunicarnos. Dentro de las plataformas digitales, la información puede ser obtenida y difundida con mayor rapidez.

En efecto, las redes sociales y las plataformas digitales son entonces un nuevo espacio público en el que se pueden contratar y ofertar servicios, acceder a información e intercambiar ideas. En los últimos años, debido a la emergencia sanitaria, este fenómeno ha cobrado relevancia dentro de la vida cotidiana de la ciudadanía y que, además, ha ido avanzando de forma acelerada.

Ello, por supuesto ha generado también efectos adversos como la sobreinformación o desinformación que cobra especial importancia al difundirse de forma masiva o viral, la información falsa o *fake news*, a la protección de datos personales, los discursos de odio y el impacto que ello puede generar, violencia digital, así como los límites y alcances de la libertad de expresión, entre otros.

Lo anterior, ha traído como consecuencia, por ejemplo, que las y los juzgadores tengan la posibilidad de innovar y desarrollar nuevos criterios sobre el alcance y límites que el empleo de redes sociales puede llegar a tener y su repercusión de estos, en el ejercicio integral de los derechos fundamentales.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la Tesis Aislada 2a. XXXVIII/2019 (10a.), de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN REDES SOCIALES. NO PROTEGEN EL COMPORTAMIENTO ABUSIVO DE USUARIOS, refiere, entre otras cuestiones que, gracias al internet y a las redes sociales, los derechos antes mencionados, se han potencializado y, por tanto, dichas interacciones no pueden estar ajenas a los límites de protección de los derechos fundamentales. Ello es así, ya que la información que se difunde puede contener calumnias, incitaciones a la violencia entre otras, lo que, en su caso, podría de manera justificada, ocasionar una medida de restricción.

De esta manera, las plataformas digitales también han tenido un impacto importante en la materia electoral, la forma en que se desarrollan los procesos electorales de los últimos tiempos se ha modificado.

En este sentido, incluso, la forma de concebir la consolidación de la democracia se ha transformado de manera paralela a la manera en que la ciudadanía participa y se involucra

en los asuntos públicos. Ello es así, debido a que los medios que difunden información son cada vez más diversos y plurales, lo que indudablemente repercute en la percepción de la ciudadanía.

Al respecto, Bobbio (1996), nos plantea diversos escenarios acerca de lo que consideramos democracia, comenzando por explicarnos que está siempre será cambiante y se modificará o transformará gracias al contexto de la sociedad, pues enfatiza, señalando que para un régimen democrático estar en transformación será su estado natural.

De la misma manera, explica que una definición de la democracia no se acotará a la sola atribución del derecho a participar en la toma de decisiones colectivas, sino que es indispensable que quienes estén llamados a decidir, cuenten con alternativas reales y condiciones de optar entre una u otra opción. (Bobbio, Norberto, 1996)

En efecto, los actores políticos cada vez usan con mayor frecuencia esta herramienta para poder comunicarse con la ciudadanía y esta a su vez, utiliza dicho medio para poder conocer de manera efectiva sobre el quehacer institucional, es decir, un mecanismo alternativo de rendición de cuentas.

Es por ello que el empleo de estos medios de comunicación hace que el debate público, cuente con un nuevo espacio y, en el caso de los procesos electorales, puede ser determinante. Por su parte, Sánchez Oscar, menciona que en los últimos años diversas campañas electorales se han valido de esta herramienta.

Al respecto, cabe recordar el caso de *Cambridge Analytica*, cuya empresa encargada del análisis de datos personales para marcas y campañas políticas, obtuvo millones de datos personales de usuarios de la red social Facebook, los cuales, fueron utilizados para las elecciones de EEUU. Ello debido a que, dicho análisis estuvo enfocado a los usuarios y sus preferencias electorales, así como la difusión de noticias falsas.

Al respecto, acerca del intercambio de información sobre los procesos electorales, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha señalado las redes sociales al ser un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto y plural de la libertad de expresión, las medidas que puedan implementarse deben salvaguardar la interacción libre y genuina de los usuarios, por lo que la publicación de contenidos en los que se exterioricen su punto de vista o plataformas ideológicas gozan de una presunción de actuar espontáneo. (Jurisprudencia 18/2016).

2. Resoluciones Relevantes

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 41, base III que, para el cumplimiento de sus fines, los partidos políticos tendrán, como parte de sus prerrogativas, el derecho al uso permanente de los medios de comunicación.

Por otra parte, con motivo de la reforma político-electoral de 10 de febrero de 2014, por la que se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la CPEUM, se estableció entre otras cuestiones que, el TEPJF contaría con una Sala Regional Especializada (SRE).

En efecto, la Sala Regional Especializada es la encargada del análisis y resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES), los cuales se interponen por la presunta vulneración, dentro de otras cuestiones, al modelo de comunicación política, dentro del que se encuentran los medios tradicionales como radio y televisión y ahora también, los medios digitales.

De esta manera, en las siguientes líneas abordaremos algunas resoluciones relativas al uso de redes sociales y plataformas digitales, en donde, se han emitido distintos criterios con la finalidad de brindar mayor certeza dentro y fuera de los procesos electorales, así como salvaguardando los derechos político-electorales de las y los ciudadanos.

Vulneración a la Veda Electoral

Este asunto versó sobre la vulneración al periodo de veda mediante la publicación por parte de una Senadora de la República -con licencia- de un mensaje en la red social *Twitter*, identificada en el expediente SRE-PSC-21/2020. En efecto, se trató de una publicación en donde se solicitaba el voto masivo a favor de un partido político, en el cual, dicha senadora es militante.

En el asunto, el pleno de la Sala Regional Especializada concluyó que dicho mensaje se trató de un llamado expreso al voto para cierto partido político, durante los procesos electorales de los estados de Coahuila e Hidalgo. De la misma forma, señaló que el principio de espontaneidad en redes sociales no resultaba aplicable al caso debido a la relevancia pública de su persona y el impacto diferenciado que sus mensajes tienen en la ciudadanía.

De manera que, la Sala Especializada acreditó dicha conducta y ordenó remitir copia certificada de dicha resolución a la Contraloría Interna del Senado de la República para que se imponga la sanción correspondiente.

Otro asunto, fue acerca del pasado proceso electoral, el cual se inició de oficio en junio de 2021 por presunta difusión de propaganda electoral a favor de una fuerza política, así como la vulneración al periodo de veda, ello, por parte de distintas personas consideradas *influencers,* lo cual se resolvió en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SRE-PSC-34/2022.

Dicha sentencia resultó de relevancia ya que se trató de diversos mensajes emitidos por alrededor de 76 personas, las cuales, durante el día previo y el día de la jornada electoral, publicaron a través de historias -un formato por medio del cual, el mensaje o imagen se muestra durante 24 horas-, donde se externaban posicionamientos de apoyo a las propuestas de campaña del PVEM.

De esta manera, el pleno de la Sala Especializada determinó que dichas expresiones se trataron de un comportamiento atípico y al tratarse de personas con relevancia pública, pudiera tratarse de una campaña sistematizada a favor de la institución política de referencia, al encontrarse coincidencias en las expresiones de análisis.

En este sentido, se concluyó la acreditación de dicha infracción consistente en la vulneración al periodo de veda, por lo que, la conducta se calificó como grave ordinaria y se les impuso una multa tanto a la fuerza política, como a las personas *influencers*. De la misma manera, se ordenó la implementación de medidas de reparación integral del daño, consistentes, entre otras, en: una disculpa pública a través de la red social Instagram, así como tomar un curso relacionado con la equidad en la contienda por parte del partido político.

Violencia Política por Razones de Género

Este asunto fue resulto por el pleno de la Sala Regional Especializada en donde se acreditó violencia política en su vertiente digital en razón de género en contra de una candidata a senadora, por la difusión de un video denominado “El chou del monchi”, el asunto quedó identificado con la clave de expediente SRE-PSL-83/2018.

En efecto, en dicho video difundido a través de la red social Facebook se utilizaron expresiones que contenían lenguaje sexista, mediante insultos, frases de doble sentido, prejuicios que en su conjunto incitaban a la discriminación y violencia.

Al respecto, el pleno de la Sala determinó que en el video se había acreditado violencia política por razones de género, por lo que, al creador del perfil de Facebook, se le impuso una sanción pecuniaria, así como la implementación de medidas de reparación integral del daño.

Por otro lado, un asunto de relevancia fue el relativo a la difusión de promocionales denominados Por la vida y la familia, *No al aborto por la vida y la familia*, *Castiguemos a quien atenta contra ella* y, finalmente *Somos la voz de la familia*, en donde determinado partido político incurrió en uso indebido de la pauta.

Dichos promocionales, encontrados en el expediente SRE-PSC-123/2021, fueron difundidos en radio y televisión, así como en la red social Facebook y de los que se concluyó que contenían expresiones discriminatorias, que incitaban a la violencia y que trasgredían los derechos de decisión de las mujeres.

En este sentido, la Sala Regional Especializada determinó la imposición de una sanción consistente en una multa. Por lo que tiene que ver con la presidencia nacional del partido, así como las personas involucradas en los mencionados mensajes, la Sala ordenó tomar un curso en materia de violencia política por razones de género y no discriminación.

Finalmente, un asunto identificado en el expediente SRE-PSC-88/2021 determinó la existencia de violencia política por razones de género por una publicación en la red social Twitter, acerca de una columna denominada “Puerto Libre”, en contra de la entonces candidata Maribel Martínez Ruiz.

En efecto, se trató de una columna, en donde se hace referencia de manera reiterada a la posición de subordinación por parte de la entonces candidata a su esposo. Ello, porque del análisis de dicha columna, se podía observar que se invisibilizaba su trayectoria y autonomía, lo que repercutía en el ejercicio integral de sus derechos político-electorales.

De esta manera, el pleno de la Sala determinó imponer una sanción pecuniaria al involucrado, así como la implementación de medidas de reparación integral consistentes, principalmente en la eliminación de dichas publicaciones, una disculpa pública, así como la publicación del extracto de la sentencia en sus redes sociales.

3. Conclusiones y Algunos Retos

Las redes sociales nos han permitido abrir un nuevo espacio para un debate amplio y deliberativo en el que, busca privilegiarse el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión, así como de otros derechos fundamentales, sin que ello signifique la posibilidad de trasgredir, sin consecuencias otros derechos o vulneraciones a los principios rectores de los procesos electorales.

Son entonces una herramienta que permite que la información llegue cada vez a más personas y con mayor rapidez, lo que puede incentivar una sociedad más involucrada y participativa dentro de los asuntos públicos, ello debido a que la información llega de forma directa y sin intermediarios.

De esta manera, las plataformas digitales, son un medio que rápidamente ha ido ganando terreno y que, gracias a sus características, se ha convertido, en algunos rubros, el medio principal para la comunicación.

Por otro lado, este impacto también ha traído consigo efectos negativos, como la violencia digital contra las mujeres, la incitación a la violencia, un auge en la polarización de la sociedad, la afectación de la imagen de niñas, niños y adolescentes, así como una falta de regulación acerca de la protección de datos personales y la vulneración a la privacidad, entre otros.

Es por ello que, dicho medio de comunicación representa nuevas oportunidades para las y los juzgadores quienes, ante la falta de regulación en la materia, generen criterios que puedan sentar precedentes que salvaguarden los principios rectores de los procesos electorales y que fomenten la participación ciudadana y la libertad de expresión.

En el caso de la Sala Regional Especializada, la implementación de sanciones resulta insuficiente y es necesario la adopción de medidas de reparación integral del daño, las cuales, como vimos en líneas anteriores, buscan ser un instrumento inhibidor para futuras conductas, así como tener un efecto trasformador para la sociedad.

Las redes sociales y plataformas digitales en el sistema electoral, representan varios campos de oportunidad en cuanto a la regulación de distintas conductas por parte de partidos políticos, sin embargo, puede llegar a ser un medio que contribuya a la generación de la violencia y vulneración a los derechos fundamentales, pero también es un espacio al que la

sociedad puede llegar con mayor rapidez y en donde la información se puede transmitir sin sesgos.

Ello, representa un espacio para una sociedad más involucrada y participativa, al tener distintas opciones e información acerca de los asuntos públicos y políticos del país, lo que, sin duda, significa un avance para el fortalecimiento de la democracia.

Bibliografía

Bobbio, Norberto, (ed. 1996) *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. P.15

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (28 de mayo del 2021*). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperada el 06 de mayo del 2022, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Diario Oficial de la Federación. (10 de febrero de 2014) *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2014). Recuperada el 06 de mayo del 2022, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

Digital Global 2022. Recuperado de: https://datareportal.com/reports/digital-2022-global-overview-report

Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2021, INEGI Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf

Sánchez Muñoz, Oscar (2020). *La regulación de las campañas electorales en la era digital. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*. Madrid, España. Ed. Universidad de Valladolid -Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sentencia SRE-PSC-21/2020. Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperada de: https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2020/PSC/21/SRE_2020_PSC_21-938649.pdf

Sentencia SRE-PSC-34/2022. Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperada de: https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0034-2022.pdf

Sentencia SRE-PSL-83/2018. Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperada de: https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/sre-psl-0083-2018.pdf

Sentencia SRE-PSC-123/2021. Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperada de: https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0123-2021.pdf.

Sentencia SRE-PSC-88/2021. Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperada de:

http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0088-2021.pdf.

Tesis Aislada 2a. XXXVIII/2019 (10a.), de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN REDES SOCIALES. NO PROTEGEN EL COMPORTAMIENTO ABUSIVO DE USUARIOS*. SCJN. Recuperado de: https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020010

Cuatro Elecciones de Ayuntamientos de Michoacán Anuladas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Mtra. Marcela Elena Fernández Domínguez
Magistrada de Sala Regional Toluca
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Cuatro Elecciones de Ayuntamientos de Michoacán Anuladas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Marcela Elena Fernández Domínguez[*]

Sumario

1. Presentación. *a*. Caso *Tumbiscatío*, Michoacán (2004). *b*. Caso *Yurécuaro*, Michoacán (2007). *c*. Caso *Morelia*, Michoacán (2011). *d*. Caso *Sahuayo*, Michoacán (2015). 2. Corolario.

1. Presentación

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán recientemente conmemoró tres décadas de su existencia. En estos seis lustros, el Tribunal se ha transformado, ya que en su origen tuvo una integración de tres Magistraturas, después se incrementó a siete para posteriormente pasar a las cinco con que actualmente se integra.

Desde entonces, empezó a conocer de conflictos en materia electoral, poco a poco desplazando a los entonces Colegios Electorales, para finalmente, en 1998 constituirse en la máxima autoridad de justicia electoral en la entidad.

Paralelo a ello, en ese tiempo han tenido verificativo elecciones municipales en los 113 municipios. Se transitó de un sistema de calificación electoral a un modelo de revisión y validación por parte del Tribunal Electoral local, cuyo modelo también fue transformándose con las reformas federales.

En efecto, aun y cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se instauró en 1996, fue precedido por el Tribunal Federal Electoral (1990) y el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987), cuyas atribuciones e integraciones también fueron modificándose.

Lo destacado es que hasta antes de 1996, no existía revisión federal de las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, lo que significaba que las partes

[*] Magistrada de Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

no podían combatirlas ante los entonces Tribunales de lo Contencioso Electoral y Federal Electoral, respectivamente.

De modo que las elecciones municipales de 1998 fueron las primeras que se pudieron recurrir ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que, en ese tiempo, las Sala Regionales eran temporales y actuaban en los procesos federales y no conocían de impugnaciones estatales.

Lo anterior cambió con la reforma constitucional y legal electoral de 2007 y 2008 al dotarse a las Salas Regionales de permanencia y, por ende, con competencia para conocer de elecciones estatales, concretamente de ayuntamientos y de diputados locales.

Durante este tiempo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, concretamente su Sala Superior ha anulado tres elecciones en la vía del juicio de revisión constitucional electoral, en tanto Sala Regional Toluca una en la citada vía.

De esas sentencias me referiré en las páginas siguientes a efecto de identificar qué actos se consideraron trascendentes por la máxima instancia jurisdiccional del país en la materia que resuelve controversias a los casos concretos para decretar la nulidad de elección, cuando constituye la máxima sanción que puede decretarse al apreciarse que en su organización o desarrollo se incumplió el marco normativo o principios que enmarcan su celebración.

a. Caso *Tumbiscatío*, Michoacán (2004)

Funcionarios municipales de mando superior como representantes del partido ganador en casillas.

El 30 de diciembre de 2004, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anuló la elección del municipio de referencia en la que había obtenido el triunfo el Partido de la Revolución Democrática derivado de que la coalición Fuerza PRI-VERDE impugnó en la vía local[1] tal elección, al considerar que funcionarios del gobierno municipal de Tumbiscatío participaron como representantes del partido ganador ante diversas mesas directivas de casillas.

[1] Mediante la presentación de demandas en las vías de juicio de inconformidad y de reconsideración, respectivamente, ante el Tribunal Electoral de Michoacán.

Tal cuestión para la coalición actualizaba la causa de nulidad de la votación por presión[2], porque a su decir con tales actos se ejerció sobre los electores y los funcionarios de las mesas directivas, por lo que solicitó la nulidad de la elección dado que en su concepto existieron irregularidades que generaban la nulidad de la votación recibida en más del 20 por ciento de las casillas instaladas.

Sala Superior[3], calificó sustancialmente fundados los agravios en los que se alegó que en diversas casillas existieron irregularidades graves derivado de que la presencia de funcionarios del ayuntamiento de Tumbiscatío, como representantes en casilla del Partido de la Revolución Democrática, generaron presión sobre los electores y los funcionarios de las mesas directivas.

Ello, porque aun cuando la demandante y la autoridad responsable coincidían en que existía prohibición para los funcionarios públicos de ser representantes de partidos políticos en casillas[4], esto es, una incompatibilidad entre la función pública y el cargo de representante de un partido político en casilla, en ese caso, la autoridad concluyó que ello no constituía una irregularidad grave, ante la falta de prueba que acreditara que con la sola presencia de tales funcionarios se hubiese ejercido presión sobre los electores para que votaran a favor del candidato, a diferencia de la actora, quien afirmaba que su sola presencia actualizaba la hipótesis de nulidad invocada.

Sala Superior consideró que la incompatibilidad de que funcionarios públicos desempeñen el cargo de representantes de partidos políticos en las mesas directivas de casilla, estaba prevista en una ley como lo era la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, la cual por su naturaleza de ley era de observancia obligatoria.

Se acreditó que actuaron como representantes del Partido de la Revolución Democrática en las casillas 2065 Básica, 2065 Contigua 2, 2070 Básica y 2071 Básica, diversos funcionarios municipales, tales como el Coordinador Municipal Agropecuario, el Secretario del Ayuntamiento, el Coordinador de Proyectos Forestales y un inspector, el

---

[2] Prevista en la fracción IX, del artículo 73, de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Michoacán, entonces aplicable.

[3] Mediante juicio de revisión constitucional electoral.

[4] Artículos 44, fracciones I y XI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, en concordancia con el artículo 2, párrafo segundo, del código electoral de la entidad, vigentes en ese tiempo.

Subdirector de Caminos, el Coordinador del Programa "Progresa y/o Oportunidades" y, el Tesorero del Ayuntamiento.

Se advirtió que el gobierno municipal saliente de Tumbiscatío era de extracción del Partido de la Revolución Democrática; que las personas representantes eran funcionarios del gobierno municipal y que en sus cargos eran de jerarquía e influencia, de ahí que la Sala Superior concluyó que la sola presencia de funcionarios municipales como representantes del referido partido en las casillas citadas, era suficiente para considerar que existió presión sobre los electores y funcionarios de ellas, que por su gravedad infringieron determinantemente de manera cualitativa en la libertad del sufragio, por lo que declaró la nulidad de la votación recibida en las cuatro casillas.

De modo que, al advertir que se había decretado la nulidad de la votación recibida en las cuatro casillas referidas, y que en el juicio de inconformidad local se había hecho lo mismo respecto de 2 (casillas 2066 básica y 2066 contigua 1), consideró que las seis casillas representaban el treinta y siete por ciento de las dieciséis instaladas en el municipio de Tumbiscatío, con lo cual se actualizaba el supuesto de nulidad de elección, aunado a que la votación anulada representaba una parte importante de la votación emitida en la elección, ya que de acuerdo al acta de cómputo municipal la votación total fue de 4,269 votos, por lo que, si la votación anulada ascendía a 1,826 votos, ello representaba el 42 por ciento del total.

Ante lo expuesto, la Sala Superior arribó a la conclusión de que la elección carecía de legitimidad, toda vez que si el parámetro previsto en la ley para establecer la nulidad había sido rebasado en una cantidad que se alejaba del mínimo (veinte por ciento de las casillas) ello permitía determinar que no había certeza de que los resultados de la elección fuesen producto de la voluntad popular, de ahí que revocó la sentencia de la Segunda Sala Colegiada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, y decretó la nulidad de la elección del ayuntamiento de Tumbiscatío, Michoacán.

b. **Caso *Yurécuaro*, Michoacán (2007)**

Prácticas inherentes al culto religioso y uso de símbolos religiosos como actos de proselitismo electoral.

En este caso, el veintitrés de diciembre del dos mil siete, la Sala Superior al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-604/2007, confirmó la sentencia

dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán que declaró la nulidad de la elección municipal del Ayuntamiento de Yurécuaro, por considerar que durante la campaña electoral se infringió el artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral estatal, que prohíbe a los partidos políticos utilizar símbolos religioso, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, y que al haberse demostrado tal irregularidad quedó probada, a su vez, la conculcación del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones siguientes.

La primera cuestión que analizó la Sala Superior se constriñó a determinar si la nulidad de elección de la elección por propaganda religiosa decretada por el Tribunal local estaba amparada en el orden jurídico, al alegarse que la nulidad como sanción de una irregularidad debía estar prevista en la ley.

Se consideró que el artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral del Estado de Michoacán, establecía que los partidos políticos estaban obligados a abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, la cual contenía la observancia y vigencia del mandamiento constitucional previsto en el artículo 130 de la Ley Fundamental -tal y como se resolvió en la sentencia reclamada- que recogía el principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias del cual emanaba la citada prohibición.

Sala Superior consideró que también son sujetos de la obligación de abstención en comento, junto con los partidos políticos, sus candidatos, ya que éstos con motivo de las campañas electorales que despliegan pueden incurrir en tal conducta, más aún cuando participan en un proceso comicial se encuentran vinculados a observar las disposiciones constitucionales.

Sala Superior expuso que al confirmarse la violación de una norma constitucional, la consecuencia jurídica que ha de imponerse es la relativa a la privación de los efectos legales del acto o resolución que se encuentre viciado, en ese tenor, aun cuando en el orden jurídico local no se encuentra algún enunciado en el cual se haga referencia literal a que la elección en cuya campaña se emplean elementos religiosos es nula, o alguna expresión similar o equivalente, ello no significa que la consecuencia jurídica declarada por la autoridad responsable no encuentre sustento en tales preceptos o no deba considerarse incluida en ellas.

Se concluyó que la realización de una campaña electoral con la utilización de símbolos o cuestiones religiosas entraña la violación grave a la ley fundamental que regula a las elecciones, consistentes en la libertad del voto, la equidad en la contienda electoral y la laicidad de la función estatal relativa a la organización o realización de las elecciones que constituyen los supuestos que deben respetarse, por lo que en ese tenor, la declaración de nulidad de la elección municipal decretada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán se ajustaba al principio de legalidad porque tal consecuencia jurídica está comprendida en las disposiciones de la propia Constitución[5].

En la otra temática sometida a revisión federal respecto a la indebida valoración probatoria, la Sala Superior la desestimó, al considerar que contrariamente a lo afirmado por el enjuiciante, en la instancia primigenia, los actores refirieron las circunstancias de tiempo, modo y lugar que reproducían las pruebas e incluso, precisó que el candidato vestía camisa verde tal como lo apreció la responsable, señalamientos que relacionados con las irregularidades descritas en las demandas, en las cuales se sustentaba el planteamiento de nulidad, bastaban para tener por cumplida la exigencia para acreditar tales irregularidades, además de que la responsable no les confirió pleno valor probatorio, sino sólo indiciarios.

Se sumó a lo anterior, que se determinó que la responsable sí realizó una valoración individual de los elementos probatorios y también en conjunto, y derivado de su adminiculación advirtió que el candidato del Partido Revolucionario Institucional llevó actos de proselitismo en la capilla "*El Rosario*", el siete de octubre de dos mil siete (día de la festividad de la Virgen del Rosario), con los elementos probatorios que obraban en autos[6].

---

[5] Sala Superior expuso que cuando un partido político o su candidato, con motivo de sus campañas electorales, desatienden la prohibición prevista en el artículo 35, fracción XIX, del vigente Código Electoral del Estado de Michoacán y, por consecuencia, su actuar se aparta de las reglas previstas en los artículos 41, 116 y 130, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén las características que debe tener una elección para que ésta sea considerada como libre y ajustada al principio de equidad en la contienda, quebrantan el orden público que imponen las normas de rango constitucional.

[6] Nota periodística publicada el ocho de octubre de dos mil siete, en el periódico "*Águila de Río Lerma*", de título "Gobernar bien y con las puertas abiertas a todos los yurecuarénses", que describía que en la festividad de la capilla "*del Rosario*", ubicada en la esquina que forman las calles de Zaragoza y Leona Vicario, el candidato postulado por el Partido Revolucionario Institucional a Presidente Municipal de Yurécuaro, Michoacán de Ocampo, fue recibido con manifestaciones de apoyo; copia certificada del *Boletín* número 12, denominado "Campaña de Jaime Pérez día 3 de octubre de 2007, en la que se narra que el citado candidato acudió a los festejos llevados a cabo en la capilla "*del Rosario*"; certificación realizada por el Notario Público Número 1 de Pénjamo, Guanajuato, donde se detalla que en el festejo de "*El Rosario*", el candidato del Partido Revolucionario Institucional inició un mitin; cuatro

También la Sala Superior precisó que la responsable primigenia había determinado que existían indicios para considerar que el día del cierre de campaña se utilizaron símbolos religiosos para promocionar la imagen del candidato a Presidente Municipal de Yurécuaro, Michoacán de Ocampo, consideraciones que no se desvirtuaban en la instancia federal.

Asimismo, que el candidato utilizó frases, entre otras, que hacían referencia a un apoyo otorgado por las estructuras religiosas, sin que pudiese advertirse algún elemento que permitiera concluir qué tipo de apoyo se realizó; empero, tal y como lo sostuvo la autoridad responsable, tal manifestación constituía un indicio de que existieron apoyos, sumado a la valoración de cuatro fotografías en las que se apreciaba la imagen del candidato utilizando como collar un rosario, que tampoco se desvirtuaba.

Sala Superior concluyó que en el sumario se ofrecieron probanzas relacionadas con el culto religioso, la libertad religiosa así como imágenes religiosas, a efecto de probar que desde el inicio de su campaña electoral, así como hasta el final, el candidato a Presidente Municipal de Yurécuaro, Michoacán, por parte del Partido Revolucionario Institucional, había realizado prácticas inherentes al culto religioso y usado símbolos religiosos dentro sus actos de proselitismo electorales, motivo por el cual desestimó los agravios expresados por el Partido Revolucionario Institucional y confirmó la sentencia reclamada.

c. Caso *Morelia,* Michoacán (2011)

Transmisión en televisión por cable del cierre de campaña del candidato ganador y en televisión abierta de propaganda política en periodo prohibido por la ley a su favor.

Sala Regional Toluca al dictar sentencia el veintiocho de diciembre de dos mil once, en el juicio de revisión constitucional electoral ST-JRC-117/2011, declaró la nulidad de la elección del Ayuntamiento del Municipio de Morelia, Michoacán, celebrada el trece de noviembre de dos mil once, en la que había obtenido el triunfo el candidato postulado por la candidatura común por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, por las siguientes razones.

---

copias certificadas que contienen cada una, una placa fotográfica, las cuales fueron descargadas de igual número de sitios electrónicos, de las que deriva que el candidato del Partido Revolucionario Institucional junto con otras tres personas se encontró en el interior del inmueble que ocupa la capilla "*El Rosario*"; y dos discos compactos que contienen videos, en donde se filmó la iglesia "*el Rosario*", así como también se entrevistó a una persona respecto a la fecha de la festividad de la referida parroquia para acreditar que el candidato se encontraba en el interior de ese inmueble.

La violación por adquisición indebida de espacios en radio y televisión en la transmisión del cierre de campaña del candidato ganador se tuvo por acreditado al determinarse que fue transmitido fuera de los tiempos asignados por el Estado, lo cual constituía una irregularidad de contenido político-electoral a favor de ese candidato.

Se estimó que la transgresión era relevante por el impacto de propaganda electoral ilegal transmitida en televisión en periodo de veda electoral por la transmisión de una pelea de box en la que el pugilista Juan Manuel Márquez quien portó el emblema del Partido Revolucionario Institucional trasmitido por televisión abierta, fuera de los tiempos de radio y televisión asignados para ese instituto político, y en el periodo de veda electoral establecido en la legislación electoral local, generando inequidad en la contienda al impedir al electorado reflexionar el sentido de su voto.

Lo anterior obedeció a que la propaganda denunciada se inscribía en el rubro de propaganda política porque con el emblema que portó el deportista quedó demostrada con la difusión del emblema del Partido Revolucionario Institucional durante ese evento deportivo, siendo que los comicios tuvieron lugar el domingo trece de noviembre de ese año, en tanto la pelea de box fue transmitida por televisión abierta un día antes, esto es, el sábado por la noche anterior a la jornada electoral, lo que revelaba que la difusión del emblema del partido se difundió fuera de los tiempos autorizados por la autoridad y en periodo prohibido por la ley.

Se expuso por la Sala Regional Toluca que tal difusión constituía una irregularidad que resultaba contraventora por transgredir el principio constitucional de equidad en el acceso a medios de comunicación, máxime que no existía en el sumario prueba que demostrase que hubiese un deslinde mediante algún mecanismo eficaz de tal irregularidad.

Al realizar el análisis de los requisitos para la procedencia de nulidad de elección por violación a principios constitucionales, Sala Regional Toluca consideró que, de los doce motivos de inconformidad formulados por el Partido Acción Nacional, únicamente se demostraron en plenitud de jurisdicción, los dos siguientes:

— Transmisión en televisión por cable del cierre de campaña de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México en el Estado de Michoacán; y

— Transmisión en televisión abierta de propaganda política en periodo prohibido por la ley, a favor del Partido Revolucionario Institucional.

En el análisis de tales conductas para demostrar si eran susceptibles a dar lugar a la declaración de nulidad de la elección arribó a la conclusión siguiente:

Respecto a la exposición de un hecho estimado violatorio de algún principio o precepto constitucional, se consideró que se presentaba una vulneración directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente al artículo 41, Base III, apartado A, penúltimo párrafo, así como a los principios de equidad y certeza.

Sobre la comprobación plena del hecho que se reprochaba, se estimó colmado el requisito atento a las consideraciones y valoración probatoria realizada en los apartados relativos a su análisis.

Respecto al grado de afectación que la violación al principio o precepto constitucional haya producido dentro del proceso electoral, se determinó que la afectación constitucional era grave, en razón de que al desplegarla se confrontó de manera directa a la norma fundamental así como a los principios de equidad, certeza y legalidad, que al ser rectores del proceso electoral ponían en evidencia una falta de entidad grande que resultaba contraria al interés público en un ánimo de obtener una ventaja indebida respecto de los demás contendientes.

Por último, respecto a la determinación de si la infracción resultaba cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección impugnada, las consideró actualizadas, porque las conductas desplegadas incidieron en el ánimo del elector y en consecuencia dieron lugar a desequilibrar la contienda en favor del Partido Revolucionario Institucional vulnerando dispositivos constitucionales y trastocando los principios de equidad, certeza y legalidad, rectores de todo proceso electoral.

Sumado a que la votación total fue de 304,134 (trescientos cuatro mil ciento treinta y cuanto votos) y la diferencia entre el primer y segundo lugar fue de 2,317 (dos mil trescientos diecisiete votos), esto es, de .76% (punto setenta y seis por ciento), una diferencia de sufragios mínima.

Por tanto, se acreditó la determinancia de las violaciones porque la diferencia entre el primer y segundo lugar fue menor a un punto porcentual, se desplegaron las conductas en mención, a través de medios de comunicación masivos al alcance de la ciudadanía, lo que

evidenciaba que cualquier variación por mínima que se presentase en el electorado fue determinante para revertir los resultados ya que al haberse desplegado tales conductas violatorias de la Constitución Federal se produjo incertidumbre en los resultados.

Por ende, revocó la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y se decretó la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Morelia.

d. Caso *Sahuayo*, Michoacán (2015)

Intervención de funcionarios municipales mediante aportaciones de recursos para favorecer una candidatura.

El treinta y uno de agosto de dos mil quince, Sala Superior al dictar sentencia en el recurso de reconsideración SUP-REC-618/2015, confirmó la sentencia dictada por Sala Regional Toluca en el juicio de revisión constitucional electoral ST-JRC-206/2015, que revocó la resolución del juicio de inconformidad dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y declaró la invalidez de la elección de los integrantes del ayuntamiento de Sahuayo, Michoacán, en la que se había decretado ganador a la planilla postulada por el Partido Acción Nacional, por las razones siguientes.

En la instancia terminal federal, el Partido Acción Nacional controvirtió la referida sentencia, argumentando que, en la elección de los integrantes del ayuntamiento de Sahuayo, Michoacán, no se habían cometido irregularidades violatorias de normas constitucionales o legales, toda vez que no había nexo de intervención de autoridades municipales en ese proceso electivo y, por ende, debía considerarse la validez de esos comicios.

El disenso fue desestimado por Sala Superior al considerar que del examen del acervo probatorio se colegía que opuesto a lo sustentado por el partido recurrente, existían elementos suficientes que demostraban la participación de funcionarios del Ayuntamiento de Sahuayo, Michoacán en la contienda electoral.

Ello porque el Presidente y Tesorero constituyeron una Asociación Civil con otra persona, la cual, de acuerdo con el permiso otorgado por la Secretaría de Economía, llevaría por nombre "*Talentos Deportivos de la Ciénega*", según constaba en la copia certificada de la escritura pública levantada ante la fe de un Notario Público, cuyo objeto social, entre otros, era impulsar el desarrollo del deporte en la región Ciénega de Chapala.

Se sumaba a lo anterior, que obraba en autos que el candidato declarado ganador reconocía a través de su página de internet que era Presidente de "*Tigres Sahuayo*", equipo de futbol de segunda división, lo cual se corroboraba con la certificación que sobre tal aspecto llevó a cabo el Instituto Electoral de Michoacán, en la que constaba la leyenda "2014 Inicio mi labor como Presidente de Tigres Sahuayo, equipo de fútbol de segunda división", y por la consulta efectuada por la Sala Regional responsable el día veintiuno de agosto de este año, a la citada dirección electrónica.

Al propio tiempo se determinó que, de las referidas certificaciones, se desprendía que el candidato electo se había desempeñado como Presidente del equipo de fútbol de segunda división, durante el tiempo de la campaña electoral.

Se sumaba a lo anterior, que de las constancias de autos daban cuenta de asignaciones de subsidio por parte del Ayuntamiento de Sahuayo que recibió el equipo de fútbol Tigres Sahuayo F.C. de segunda división.

Así, los elementos que integraban la prueba circunstancial condujeron a la Sala Superior a colegir que existió intervención de varios miembros del Ayuntamiento de Sahuayo, Michoacán, para favorecer la candidatura postulada por el Partido Acción Nacional a Presidente Municipal de Sahuayo, Michoacán, esto es, por las aportaciones de recursos utilizados para la precampaña y campaña y así justificar el desvío de recursos a su favor, a través del equipo de Tigres Sahuayo, desde donde se promocionaba semana a semana su candidatura, con lo cual se rompió el equilibrio que debe existir en los procesos comiciales entre las diversas fuerzas políticas que compiten.

2. Corolario

Las sentencias que se han sintetizado, dan cuenta de manera puntual de las razones en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial ha anulado o invalidado elecciones de integrantes de Ayuntamiento del Estado de Michoacán.

Se observa que cada una de ellas refleja una época distinta tanto del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán como del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- La primera, esto es la de *Tumbiscatío,* decretada en el 2004, por intervención de funcionarios municipales de mando superior como representantes del partido ganador en

diversas casillas instaladas, y con ello acreditarse la nulidad de la elección ante la existencia de irregularidades en más del 20 por ciento de las casillas instaladas al haberse anulado 6 casillas que representaban el treinta y siete por ciento de las dieciséis instaladas en el municipio de Tumbiscatío.

Tiempo durante el cual el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán se integraba por siete Magistraturas, de las cuales de manera individual resolvían los juicios de inconformidad relativos a impugnaciones de elecciones de ayuntamiento, en tanto que existían Salas de Segunda Instancia integradas por tres Magistraturas -la primera que era de Presidencia, y no las integraba- que conocían del recurso de reconsideración cuando se combatía la sentencia decretada en el juicio de inconformidad, y cuya sentencia aquélla se impugnaba a nivel federal mediante la presentación del juicio de revisión constitucional electoral cuya competencia correspondía a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- El segundo fallo, atinente a la nulidad de la elección de Yurécuaro en el 2007, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán se había reformado, se integraba de cinco Magistraturas y conocía del juicio de inconformidad para resolver controversias de elecciones municipales, cuya sentencia se impugnaba a nivel federal mediante la promoción del juicio de revisión constitucional electoral de competencia exclusiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De modo que la nulidad decretada por la instancia local y confirmada a nivel federal, por la comisión de irregularidades consideradas expresamente previstas en la ley, al infringirse el artículo 35, fracción XIX, del Código Electoral del Estado de Michoacán, que prohibía a los partidos políticos utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, en correlación con el artículo 130 de la Ley Fundamental que recogía el principio histórico de la separación Iglesia – Estado, al probarse que el candidato ganador desplegó prácticas inherentes al culto religioso y uso de símbolos religiosos como parte del proselitismo electoral.

En ese tiempo, se reformó el artículo 99, cuarto párrafo, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, la cual entró en vigor al día siguiente, en la que se previó que las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación sólo podrían declarar la nulidad de una elección por las causas expresamente establecidas en las leyes, de ahí que eliminaba el criterio de nulidad abstracta creado mediante interpretación por la instancia jurisdiccional federal siete años antes.

- La tercera sentencia anulada, alusiva al Ayuntamiento de Morelia en 2011, la cual se decretó por Sala Regional Toluca al revocar el fallo del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por considerar actualizada la violación constitucional por la transmisión en televisión por cable del cierre de campaña del candidato ganador y en televisión abierta de propaganda política en periodo prohibido por la ley a su favor.

Entonces el modelo del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, era igual como el del 2007; empero, lo que se transformó fue el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ello porque con las reformas constitucionales y legales de 2007 y 2008, respectivamente, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación adquirieron permanencia, motivo por el cual se les confirió de competencia para conocer y resolver en el ámbito estatal de elecciones de integrantes de ayuntamientos y de los Congresos Estatales en sus ámbitos de competencia.

En ese tenor, conocían de juicios de revisión constitucional electorales en los que se combatían las sentencias de los tribunales locales, como en la especie ocurrió en el caso de la elección impugnada de Morelia. También debe decirse que en este tiempo el recurso de reconsideración competencia de la Sala Superior y vía para impugnar las sentencias de las Salas Regionales se constreñía a los supuestos de procedibilidad previstos en la ley -sólo en caso de inaplicación de leyes por ser contrarias a la Constitución General de la República-.

- Por último, en la sentencia del caso *Sahuayo* de 2015, cuya nulidad fue decretada por Sala Regional Toluca y confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a partir de acreditarse la intervención de funcionarios municipales mediante aportaciones de recursos para favorecer la candidatura del ganador.

Un año antes de ese tiempo, se adicionó una Sala Regional Especializada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y conjuntamente con ello se creó desde el ámbito legislativo el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador competencia exclusiva de la Sala Superior para revisar las sentencias de la referida Sala Regional Especializada y, al propio tiempo, por vía interpretativa y mediante Acuerdo General, la

citada Sala Superior instauró una vía conocida como juicio electoral para dilucidar controversias que fuesen materia electoral pero que no estuviesen en los supuestos expresos de los juicios y recursos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para ese tiempo, la Sala Superior mediante una interpretación garantista empezaba a expandir los supuestos de procedencia del recurso de reconsideración contra las sentencias de las Salas Regionales.

Las sentencias referidas revelan las transformaciones que han tenido tanto el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán como el Tribunal Electoral del Poder Judicial en el conocimiento de los asuntos sometidos a su potestad, en concreto, tratándose de elecciones de renovación de integrantes de Ayuntamiento en aras de generar certeza y paz social.

La Violencia Política en la Materia Electoral: Criterios Recientes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF

Dr. Enrique Figueroa Ávila
Magistrado de la Sala Regional Xalapa,
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La Violencia Política en la Materia Electoral: Criterios Recientes de la Sala Regional Xalapa del TEPJF

Enrique Figueroa Ávila[*]

Sumario

Agradecimiento. 1. Introducción. 2. Escenarios de la Violencia Política en la Materia Electoral. 3. Criterios Recientes de la Sala Xalapa sobre: (i) violencia Política por Razón de Persona Adulta Mayor; (ii) Violencia Política en Sentido General o Amplio; (iii) Violencia Política por Razón de Pertenecer al Grupo de la Diversidad Sexual; y, (iv) Violencia Política de Tipo Interseccional. 4. Conclusiones.

Agradecimiento

Quiero expresar mi más fraterna felicitación al Honorable Tribunal Electoral del Estado de Michoacán por su trigésimo aniversario, así como también mi agradecimiento por el privilegio de su cordial invitación para colaborar en la obra: *30 años de Justicia Electoral en Michoacán.*

Considero que una obra que busque el acercamiento de la justicia electoral con la ciudadanía y, particularmente, con las personas interesadas en el conocimiento e investigación, direccionada a generar una sociedad democrática con mayor cultura de la legalidad en la justicia electoral y participación ciudadana, constituirá una memoria y recordatorio de su profunda vocación democrática y de la mística que debe caracterizar a las instituciones electorales.

Sobre todo, dejo testimonio de mi reconocimiento, por estimar que la experiencia en la materia generada desde todas las latitudes de nuestro país, especialmente, de la Tercera Circunscripción Plurinominal (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) abona a la construcción de una justicia electoral más cercana a nuestras

[*] Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz enrique.figueroa@te.gob.mx.

diversas realidades y, a nuestro objetivo común de consolidar en México, un auténtico Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Finalmente, externo mi deseo para que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán que con motivo de este aniversario nos congrega, siga trascendiendo y podamos continuar atestiguando el papel protagónico que legítimamente se ha construido como una de las instituciones electorales más emblemáticas de la justicia electoral local mexicana, en estos primeros 30 años de existencia.

1. Introducción

La violencia política en la materia electoral, en México, se ha convertido en uno de los más importantes desafíos para las autoridades que tienen bajo su responsabilidad, no sólo la celebración periódica, pacífica y auténtica de los comicios, sino también de los tribunales cuya competencia está diseñada para tutelar el ejercicio legítimo de los derechos humanos de tipo político-electoral, tanto durante las elecciones como posteriormente, con motivo del ejercicio de los cargos a los cuales resultaron electas las candidaturas (*The Economist*, 2021), lo cual se ha visto agravado adicionalmente por el contexto de la pandemia de la COVID-19 (IDEA Internacional, 2021).

En este contexto, cabe recordar que, conceptual y metodológicamente, por primera vez se visibilizó la violencia política contra las mujeres en razón de género, hace poco más de un lustro, con la publicación del primer Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres (TEPJF, 2016) y su ulterior actualización con el Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género (TEPJF, 2017).

Frente al incremento significativo de los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género y con la finalidad de erradicarlos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[1] ordenó la creación del registro de las personas infractoras en esa materia en listados nacionales y/o locales (De la Mata, 2019) así como consideró que ello tiene una justificación constitucional y convencional, particularmente cuando en la sentencia respectiva se decreta, la pérdida del modo honesto de vivir y esto restringe legítimamente el ejercicio del derecho al sufragio activo (TEPJF, Tesis XI/2021).

[1] En adelante se le podrá identificar por sus siglas TEPJF.

En esa lógica, el grado de violencia política contra las mujeres en razón de género que se ha detectado contra las candidatas durante las campañas electorales en los procesos electorales 2020-2021, incluso, dio lugar a la necesidad imperiosa de decretar la nulidad de una elección como quedó sentenciado en el caso del Ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero (SUP-REC-1861/2021).

Pero la violencia política en el ámbito electoral no se circunscribe exclusivamente contra las mujeres y, menos aún, sólo por aspectos aislados de género.

También existen registros de violencia política contra otros grupos vulnerables, como son entre otros, por razón de persona adulta mayor o por pertenecer al grupo de la diversidad sexual LGBTTTIQ+ e, inclusive, se han llegado a comenzar a sancionar casos de violencia política en sentido amplio o general, así como de tipo interseccional.

En esa inteligencia, este documento se concentra en examinar algunos criterios recientes sostenidos por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de estas temáticas, con el propósito de que a través de su difusión se hagan visibles, sean analizados críticamente y, en su caso, puedan erradicarse con más y mejores herramientas jurídicas las diferentes variaciones que adopta la violencia política en la materia electoral.

2. Escenarios de la Violencia Política en la Materia Electoral

Los casos de violencia política y las potenciales personas afectadas pueden identificarse, en principio, con quienes pertenecen a alguno o algunos de los grupos vulnerables a que se refieren las “categorías sospechosas” enumeradas en el artículo 1°, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (CPEUM, 2022)

En la materia electoral, este dispositivo que data de la reforma constitucional del año 2011, ocupa un lugar protagónico en la tutela y resarcimiento de los derechos afectados ilegítimamente a las mujeres, con motivo de la violencia política en razón de género.

No obstante, en el año 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al examinar un caso en que se determinó la inexistencia de la violencia política en razón de género, en cambio estimó la posibilidad de incurrir en *violencia política*, cuando:

…una servidora o servidor público lleva a cabo actos dirigidos a menoscabar, invisibilizar, lastimar, o demeritar la persona, integridad, o imagen pública de otra u otro servidor público en detrimento de su derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de ejercicio y desempeño del cargo.

….

En ese sentido, la violencia política no se configura como un supuesto destinado, exclusivamente a proteger el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, sino que tiene una connotación más amplia, pues en ese supuesto, se involucran relaciones asimétricas de poder, por lo que su alcance es el de proteger los derechos político-electorales de las ciudadanas y ciudadanos, con independencia del género de la persona que la ejerce y quien la resiente.

Así, con independencia de que los actos que impliquen violencia política ejercida por un servidor público en contra de otro, puedan afectar tanto el derecho a desempeñar un cargo público, y la función o servicio público que debe prestar el funcionario electo, el elemento esencial que distingue la comisión de la falta reside en que se dirige a lesionar valores democráticos fundamentales, entre los que se encuentran la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, la libertad y el respeto, así como el derecho humano antes mencionado; además de que, con la comisión de esas conductas se atenta contra el derecho a la dignidad de las personas, previsto en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por ello, para esta Sala Superior se actualiza la violencia política cuando los actos que se llevan a cabo por un servidor público en detrimento de otro, se dirigen a afectar el ejercicio y desempeño del cargo y a demeritar la percepción propia y frente a la ciudadanía de la

imagen y capacidad, o a denostar, menoscabar, o demeritar los actos que realiza en ejercicio del cargo público para el que resultó electo. (SUP-REC-61/2020).

Por tanto, este criterio se considera jurídicamente relevante porque, por un lado, se reconoce y confirma que, en la materia electoral, operan otros espacios de violencia política diversos a los que afectan a las mujeres en razón de género, de modo que se puede afectar el ejercicio de los derechos político-electorales de otras personas atendiendo a sus cualidades individuales y, por otra parte, que ello puede ser justiciable a través de los tribunales en la materia.

Conforme al postulado que antecede, la Sala Regional Xalapa del TEPJF ha conocido de asuntos que exploran diversos panoramas en materia de violencia política, que se considera deben ser difundidos para su conocimiento y análisis por todos los sectores interesados en esta temática y sus, cada vez, más frecuentes y evidentes desafíos.

3. Criterios Recientes de la Sala Xalapa

Es importante destacar, que la Sala Regional Xalapa no sólo es una de las salas del TEPJF que, cada año, resuelve más asuntos en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, en atención al mosaico cultural que existen en las entidades federativas que conforman la Tercera Circunscripción Plurinominal, sino también ha conocido de asuntos en los que se reclamaron, en orden cronológico, las problemáticas que se tematizan enseguida:

(i) violencia política de tipo interseccional;

(ii) violencia política por razón de persona adulta mayor;

(iii) violencia política por razón de pertenecer al grupo de la diversidad sexual; y,

(iv) violencia política en sentido general o amplio.

A continuación, por cuestión de método se analizará sintéticamente caso por caso, a partir de su descripción particular, la materia de la controversia federal, así como se explicará el criterio jurídico que se sostuvo por la Sala Regional Xalapa en cada oportunidad.

(i) Violencia Política de Tipo Interseccional

El 4 de octubre de 2019, la Sala Xalapa conoció de un caso emblemático por su interseccionalidad, pues se trató de una funcionaria electa, mujer, indígena, embarazada y a la que se le afectó en sus ingresos económicos, como se expone enseguida:

¿Qué sucedió?

El presente asunto está relacionado con un planteamiento de violencia política en razón de género cometida en agravio de la Regidora de Hacienda del Municipio de San Miguel Ahuehuetitlán, Silacayopam, Oaxaca.

La actora reclamó ante el Tribunal Electoral de Oaxaca, que la presidenta Municipal le impidió ejercer su cargo y alegó que su comportamiento era constitutivo de violencia política en razón de género, ya que, entre otras acciones, obstaculizó que gozara de su licencia de maternidad, pues se negó a recibir su solicitud y, en consecuencia, omitió orientarle respecto a quién podía darle trámite a la misma.

No obstante, el Tribunal responsable estimó que las acciones atribuidas a la presidenta Municipal, si bien generaban una obstrucción al cargo de la Regidora, no eran constitutivas de violencia política en razón de género, porque no cumplió con que el acto se diera en el marco del ejercicio de un cargo público. Tampoco con que fuera perpetrado por el Estado o sus agentes, ni con que tuvieran como resultado el menoscabo del goce o ejercicio de los derechos político-electorales de la inconforme.

Lo anterior, de acuerdo con el Tribunal Electoral de Oaxaca, en atención a dos razones: la primera, que en la Comisión de Hacienda, a la que pertenece la actora, existía otra mujer que no había expresado algún tipo de señalamiento de violencia; y la segunda, que no demostraba haber entregado la solicitud de licencia de maternidad, y el ayuntamiento, en su informe circunstanciado, había negado tener conocimiento de la misma, por lo que incumplió con la carga de la prueba porque no demostró que presentó la licencia para que se le diera trámite.

¿Cuál fue el tema planteado?

Que el Tribunal Electoral de Oaxaca examinó incorrectamente lo relativo a la violencia política en razón de género.

¿En qué consistió el criterio que sostuvo la Sala Xalapa?

En primer término, se examinó que la circunstancia relativa a que hubiera otra mujer en la Comisión de Hacienda no constituía, por sí misma, una prueba de que la violencia política ejercida contra la actora no fuera por razón de género. En el caso se advirtió que en la regidora de Hacienda confluían una serie de características que la diferenciaban de otras mujeres y la colocaban en un estado especial de vulnerabilidad derivado de su embarazo. Así, se explicó que cuando se realiza un estudio interseccional, se advierte que no se trata únicamente de una mujer indígena, como sería el caso de la otra integrante de la Comisión, sino de una mujer indígena en estado de gravidez, situación que requería de una mayor protección por parte de los agentes del Estado. En consecuencia, se detectó que se estaba ante un caso de minorías de las minorías, ya que una minoría, esto es, la de las mujeres que acceden a cargos públicos, limitaban los derechos de otra minoría, contenida dentro del mismo grupo que requería mayor protección, en este caso, el de una mujer que durante el ejercicio de un cargo público pasaba por un embarazo.

En segundo término, se explicó que el Tribunal responsable pasó por alto que la Presidenta Municipal inobservó su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y, que en ese orden de ideas, carecía de sustento jurídico el alegato relativo al desconocimiento del estado de gravidez de la Regidora de Hacienda, puesto que dicha actora presentó ante el cabildo un documento en el cual explicaba su estado de salud, al cual anexó la licencia de maternidad; en consecuencia, resultaba inaceptable que se argumentara que la actora no dio a conocer al Cabildo su estado de gravidez.

Así, se estimó inexacto que el Tribunal responsable hubiera considerado que no constituía violencia política en razón de género el hecho de que no se le hubiera otorgado la protección debida a la actora en la etapa de gestación, pues esta actitud implicó pasar por alto la perspectiva de género en el juzgamiento de la controversia, toda vez que se dejaron de atender las condiciones de desventaja que históricamente han sufrido las mujeres para acceder a desempeñar funciones públicas, así como el impacto negativo que la referida falta de atención genera en las mujeres que aspiran a incorporarse o participar en los asuntos públicos del país, acentuando la desigualdad entre mujeres y hombres, especialmente cuando ellas se encuentran en estado de gravidez.

Además, el Tribunal responsable inadvirtió que el derecho a la salud de la madre y su hija o hijo en gestación, es irrenunciable, así como que los derechos humanos de las mujeres

en materia electoral tienen como finalidad, lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, empoderando a las primeras de modo que puedan ejercer con plenitud los derechos que derivan de los cargos para los que son electas, lo cual no se lograría sí no se les brinda la protección necesaria cuando se encuentran en estado de gravidez, esto es, que se respeten los derechos fundamentales de las mujeres electas popularmente para integrar dicho órgano de gobierno, entre ellos, el de maternidad y su salud reproductiva.

Otro elemento agravante, fue el relativo a que la inconforme se vio obligada a pagar con sus propios recursos económicos las dietas a quien le suplió en su ausencia, precisamente, por motivo de su embarazo. En la sentencia se ilustra que la presidenta Municipal se abstuvo de intervenir, para que, conforme a sus atribuciones, se dispusiera lo necesario para que, ante la imposibilidad de la inconforme de continuar en sus funciones, su ausencia fuera cubierta en los términos previstos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca y, por consecuencia, que el propio Ayuntamiento previera lo correspondiente a dicha sustitución y al pago de las dietas que pudieran corresponder a la suplente.

A ese respecto, el Tribunal responsable consideró que el hecho de que la actora hubiera tenido que cubrir con sus propios recursos el pago de las dietas que correspondía a la suplente, escapaba a la materia electoral. Sin embargo, la Sala determinó que tal conclusión era inexacta, puesto que, en primer término, los hechos relativos al pago que realizó la ahora actora a su suplente no pueden verse desvinculados de la omisión de tramitar la licencia por maternidad a que la actora tenía derecho por virtud del cargo al cual resultó electa, dado que, precisamente, la falta de previsión de los mecanismos para garantizar el adecuado desempeño de sus funciones durante la etapa de gestación, motivó que ella misma buscara la solución a la necesidad de ausentarse temporalmente del ejercicio de su cargo público de elección popular.

Igualmente se anotó, que el Tribunal local pasó por alto que el Ayuntamiento despliega funciones públicas y se trata de un órgano de gobierno cuyos cargos no están sujetos a voluntad de sus integrantes, de modo que cada regidora o regidor pueda y deba, por medios propios, establecer acuerdos para ser sustituido aun de manera temporal o provisional, menos aún si la ausencia se debe a una condición que amerita una protección especial, como lo fue el caso del embarazo de la actora.

En tal virtud, se consideró que el actuar tanto de la Presidenta Municipal como del propio Cabildo, tuvieron como resultado una afectación psicológica y económica en la esfera de derechos político-electorales de la actora, que implicó un menoscabo en el goce y ejercicio de los derechos humanos de la Regidora de Hacienda, así como el pleno ejercicio o desempeño de sus funciones en condiciones de igualdad y libre de violencia.

Con base en esas razones, se declaró la existencia de violencia política en razón de género en su perjuicio y, en consecuencia, se dictaron las medidas de reparación y no repetición que en derecho corresponden. (SX-JDC-326/2019)

(ii) Violencia Política por Razón de Persona Adulta Mayor[2]

El 23 de diciembre de 2019, la Sala Xalapa resolvió el siguiente caso de acuerdo con las consideraciones que, a continuación, se exponen.

¿Qué sucedió?

El 11 de septiembre de 2019, Erasto Sánchez Vázquez, regidor de obras, promovió juicio ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, contra actos y omisiones atribuidos al presidente Municipal de Santa Catalina Quierí, Oaxaca.

El 14 de noviembre siguiente, el Tribunal local dictó resolución en la que, entre otras cuestiones, ordenó al presidente municipal que realizara el pago de las dietas al actor y que lo convocara a las sesiones de cabildo. Asimismo, declaró infundado el agravio de violencia política de género por su condición de mayor.

¿Cuál fue el tema de inconformidad federal?

El 27 de noviembre posterior, el interesado promovió juicio ciudadano federal en contra la determinación que antecede, por estimar que la responsable tuvo por acreditada la omisión de convocarlo a sesiones, así como a pagarle sus dietas y, sin embargo, tuvo por no acreditada la violencia política en razón adulto mayor; además señaló que se omitió analizar el asunto con perspectiva de derechos humanos.

¿En qué consistió el criterio que sostuvo la Sala Xalapa?

En la sentencia se consideró que, en materia electoral, tratándose de violencia política por calidad de adulto mayor, ésta puede generarse por afectar el disfrute de los derechos político-electorales, de ser votado en las vertientes de acceder y ejercer el cargo, cuando la

[2] Otro asunto relevante con una problemática similar se examinó en el expediente SX-JDC-390/2019.

afectación se dé reiterando el impedimento a ejercer el cargo para el que se fue electo, cuando la persona afectada en sus derechos es un adulto mayor.

En ese sentido, se razonó que la actitud omisiva del Presidente Municipal en cumplir con la sentencia dictada en otros diversos juicios anteriores, que se reitera con lo resuelto por el Tribunal Local el 14 de noviembre de 2019, es suficiente para acreditar la violencia política por la calidad de adulto mayor del actor, pues pese a que existía una sentencia que ordenó la restitución de su derecho a ejercer el cargo para el cual fue electo, ésta no se ha materializado en su esfera jurídica, sin que se logre advertir una justificación objetiva y razonable para el incumplimiento.

Se explicó que dicho comportamiento no debe verse como un mero incumplimiento de sentencia, sino que, desde el enfoque de derechos humanos, se identificaba que existía un derecho plenamente reconocido por una sentencia judicial, y que el sujeto obligado a garantizar ese derecho (el presidente Municipal) no había desplegado las acciones eficaces para su tutela efectiva (por el contrario, ha omitido cumplir de forma reiterada).

Por ende, al no encontrarse una causa objetiva y razonable que demostrara por qué el presidente Municipal no había cumplido la sentencia, debería presumirse que su actuación obedecía, justamente, a los señalamientos del actor, en virtud de su calidad de adulto mayor.

Se explicó que en los casos donde se acredite que el actuar de una autoridad afecta un derecho humano (como los derechos político-electorales), y esa afectación recaiga en algún integrante de los grupos vulnerables previstos en el artículo 1º de la Constitución Federal, adicionalmente es necesario invertir las cargas probatorias.

Por consiguiente, se explicó que se deben tener por presuntivamente ciertos los hechos manifestados por el actor, en el sentido de que dicha acción y omisión se daban en el marco de una actitud discriminatoria hacia su persona, con motivo de ser un adulto mayor.

Como consecuencia, la Sala Regional determinó que debería tenerse por acreditada la existencia de violencia política por la condición de persona adulto mayor por parte del presidente Municipal, en detrimento del Regidor de Obras. (SX-JDC-400/2019)

(iii) Violencia Política por Razón de Pertenecer al Grupo de la Diversidad Sexual

El 10 de agosto de 2021, la Sala Xalapa resolvió el siguiente caso al tenor de las consideraciones que enseguida se sintetizan:

¿Qué sucedió?

En principio, la controversia que resolvió el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca se centró en resolver a quién le asistía el derecho para desempeñar el cargo de la regiduría de obras del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, si al regidor suplente o al propietario.

¿Cuál fue el tema planteado por el tercero interesado?

Dentro de la impugnación federal contra la resolución del Tribunal Electoral de Oaxaca, el ciudadano Marsciano Muñoz Hernández compareció como tercero interesado a expresar, entre otros aspectos, las razones por las que, desde su óptica, debería permanecer en el ejercicio del cargo como lo resolvió el Tribunal Electoral local y, además, expresó ser víctima de violencia política en razón de género por pertenecer a la comunidad de la diversidad sexual.

¿En qué consistió el criterio que sostuvo la Sala Xalapa?

Que las autoridades electorales deben adoptar un papel activo, incluso de oficio, para reaccionar ante casos que involucren la posible vulneración de derechos humanos por motivos de género en contra de la comunidad de la diversidad sexual porque a pesar de que se continúa avanzando en la sensibilización de la sociedad mexicana en este tema, indebidamente, las personas de la diversidad sexual siguen siendo discriminadas, estigmatizadas, acosadas y maltratadas psicológica o físicamente.

Por ello, se consideró primordial que, cuando como en el caso, se realizaran manifestaciones que puedan implicar alguna vulneración a derechos humanos, las autoridades electorales determinen lo necesario para que la presunta víctima acceda a la justicia en condiciones de igualdad; de lo contrario, se perpetuaría la discriminación histórica contra diversos grupos sociales.

Con esa visión, se reiteró que la función jurisdiccional debe cumplirse: uno, con pleno respeto a los derechos humanos; dos, implementando en la materia electoral, la perspectiva de género y de diversidad sexual; y, tres, establecer prácticas jurisdiccionales positivas, incluso de oficio y con prontitud, para evitar que, en su caso, continúe la vulneración de los derechos o se perpetúe la discriminación.

Como resultado de lo anterior, se determinó reencauzar al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el escrito a través del cual el actor realizó diversas manifestaciones tendientes a evidenciar lo que llamó violencia política en razón de género,

para que, en el ámbito de sus atribuciones determinara lo que en derecho corresponda. (SX-JDC-1304/2021)

(iv) Violencia política en sentido general o amplio

El 6 de septiembre de 2021, la Sala Xalapa se pronunció de conformidad con la sinopsis siguiente:

¿Qué sucedió?

El 3 de junio del 2021, Samaria Angulo Sala, en su calidad de regidora del ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, presentó escrito de queja en contra de diversos funcionarios y diversas funcionarias del referido ayuntamiento por posibles actos constitutivos de violencia política en contra de la mujer por razón de género.

El 5 de agosto siguiente, el Tribunal Electoral local emitió sentencia dentro del procedimiento especial sancionador en la cual determinó existentes las conductas constitutivas de violencia política en sentido amplio cometidas por diversos servidores del ayuntamiento de Solidaridad en contra de una regidora del propio cabildo, por lo que calificó la conducta e impuso la sanción correspondiente.

¿Cuál fue el tema de inconformidad federal?

Que dicha sentencia local, en lo que al caso interesa, lesionó el principio de tipicidad pues la violencia política en sentido amplio no se encuentra prevista legalmente. En esa línea, se vulneró el principio de *nullum crime sine lege* y *nullum pena sine lege*, ya que se le sancionó por una conducta no prevista en la ley.

¿En qué consistió el criterio que sostuvo la Sala Xalapa?

La Sala Xalapa razonó, esencialmente que, en materia de derecho electoral sancionador, a diferencia de la materia penal, los supuestos descriptivos de las faltas pueden ser cerrados o abiertos, por lo que al remitir la propia ley a supuestos abiertos es posible sancionar electoralmente si los sujetos destinatarios incumplen alguna norma contenida en los cuerpos legales o convencionales aplicables, sin que ello implique contravenir los principios de tipicidad o taxatividad.

En ese contexto, subrayó que la violencia política no se configura como un supuesto destinado, exclusivamente a proteger el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, sino que tiene una connotación más amplia, pues en ese supuesto, se involucran

relaciones asimétricas de poder, por lo que su alcance es el de proteger los derechos político-electorales, con independencia del género de la persona que la ejerce y quien la resiente.

Razonó que el elemento esencial que distingue la comisión de la falta en estudio, reside en que se dirige a lesionar valores democráticos fundamentales, entre los que se encuentran la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, la libertad y el respeto, así como el derecho a desempeñar un cargo público; además de que, con la comisión de esas conductas se atentaba contra el derecho a la dignidad de las personas, previsto en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros. (SX-JE-195/2021 y acumulados).

4. Conclusiones

Como se puede observar de los precedentes examinados, la violencia y su variante la violencia política en la materia electoral, es un fenómeno que, además de que se ha incrementado, comienza a visibilizar otras formas de manifestarse.

En ese sentido, es importante que todas las autoridades y, particularmente, las competentes en materia electoral conozcan que la violencia política contra las mujeres en razón de género no es la única conducta ilícita en el ámbito de sus atribuciones que se tiene que enfrentar incluso de oficio y, además erradicar, pues los espacios de impunidad solo generan campos fértiles que corrompen a la democracia y debilitan a los derechos humanos, en abierto desafío al Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Por consecuencia, la experiencia indica que es prioritario reflexionar en la necesidad de crear nuevos registros de infractores en materia de violencia política en la materia electoral, a semejanza de los creados con motivo de las sentencias SX-JDC-151/2020 y SX-JE-39/2020 acumulados y SUP-REC-91/2020 y acumulado en materia de violencia política en razón de género, así como que las sanciones aplicables puedan incidir en la pérdida del modo honesto de vivir de quienes aspiran a una candidatura, de modo que sus conductas antidemocráticas encuentren una restricción legítima al ejercicio del sufragio pasivo.

Lo anterior, con el propósito de contar con mejores herramientas que inhiban la comisión de conductas o estrategias que se construyan sobre la violencia política en materia electoral.

Bibliografía

De la Mata Pizaña, Felipe. El registro de personas infractoras de violencia política. TEPJF, 2019. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//10_El%20registro%20de%20personas%20infractoras%20por%20violencia%20poli%CC%81tica%20de%20ge%CC%81nero_De%20la%20Mata.pdf consultado el 25 de abril de 2022.

EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN EL MUNDO 2021. Fomentar la resiliencia en tiempos de pandemia. Resumen de los datos y las conclusiones clave del informe mundial y los informes regionales. IDEA Internacional. Disponible en https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-12/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2021-resumen.pdf consultado el 25 de abril de 2022.

Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1ª edición, 2016, Disponible https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf consultado el 25 de abril de 2022.

Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1ª edición, 2017, Disponible en:https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Protocolo_Atenci%C3%B3n_Violencia_.pdf consultado el 25 de abril de 2022.

Sentencia SX-JDC-326/2019 ACTORA: LAURA CUENCA CHÁVEZ. AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA. 4 de octubre de 2019. Disponible en https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JDC-326-2019 consultado el 28 de abril de 2022.

SX-JDC-390/2019 ACTORA: ANGELINA VÁZQUEZ. AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA. 23 de diciembre de 2019. https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JDC-0390-2019 consultado el 28 de abril de 2022.

SX-JDC-400/2019 ACTOR: ERASTO SÁNCHEZ VÁSQUEZ. AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA. 23 de diciembre de 2019. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0400-2019.pdf consultada el 26 de abril de 2022.

SX-JDC-151/2020 y SX-JE-39/2020 acumulados. PARTE ACTORA: NALLELY ORTÍZ JIMÉNEZ Y DANTE MONTAÑO MONTERO Y OTRO. AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA. 2 de junio de 2020. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica /ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf consultada el 28 de abril de 2022.

SUP-REC-91/2020 y acumulado. ACTORES: DANTE MONTAÑO MONTERO Y OTRO. AUTORIDAD RESPONSABLE: AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN

PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ 29 de julio de 2020. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf consultada el 28 de abril de 2022.

SUP-REC-61/2020. RECURRENTE: ROSA MARÍA AGUILAR ANTONIO. AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ. 26 de agosto de 2020. Disponible en https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-0061-2020 consultada el 26 de abril de 2022.

SX-JDC-1304/2021. EXPEDIENTE: SX-JDC-1304/2021 ACTOR: MARSCIANO MUÑOZ HERNÁNDEZ. TERCERO INTERESADO: ADRIÁN PÉREZ ROJAS. AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA. 10 de agosto de 2021. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-1304-2021.pdf consultada el 26 de abril de 2022.

SX-JE-195/2021 Y ACUMULADOS. PARTE ACTORA: LAURA ESTHER BERISTAIN NAVARRETE Y OTRAS (OS). AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO. 6 de septiembre de 2021. Disponible https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JE-0195-2021.pdf consultado el 27 de abril de 2022.

SUP-REC-1861/2021. RECURRENTES: ERIC SANDRO LEAL CANTÚ, EUGENIA CANTÚ CANTÚ Y SANDRA RAMOS TOMÁS. AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO. TERCEROS INTERESADOS: RUPERTA NICOLÁS HILARIO Y MOVIMIENTO CIUDADANO. 29 de septiembre de 2021. Disponible en http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1861-2021.pdf Consultada el 25 de abril de 2022.

Tesis XI/2021. VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. EL REGISTRO DE PERSONAS INFRACTORAS EN LISTADOS NACIONALES Y/O LOCALES, TIENE JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actor: Dante Montaño Montero. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XI/2021&tpoBusqueda=S&sWord=Tesis,XI/2021 Consultada el 25 de abril de 2022.

Unidad de Inteligencia del semanario *The Economist* Índice de Democracia 2021 https://www.eiu.com/n/democracy-index-2021-less-than-half-the-world-lives-in-a-democracy/consultado el 25 de abril de 2022.

El Juzgador como Héroe Cultural de la Democracia.
Homenaje al Magistrado Leonel Castillo González

Dr. Sergio Arturo Guerrero Olvera
Magistrado de la Sala Regional Guadalajara
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Juzgador como Héroe Cultural de la Democracia. Homenaje al Magistrado Leonel Castillo González

Sergio Arturo Guerrero Olvera[*]

"Por medio del arte elevaba Cardozo el asunto más técnico a las alturas. Leer sus sentencias es como hacer un collar de perlas."[1]

Sumario

1. Una Micro Historia Jurisdiccional. 2. Un Juzgador Haciendo Macro Historia. 3. Un Juez Democratizador.

1. Una Micro Historia Jurisdiccional.

Decía Giovanni Levi que la microhistoria es un auto retrato y no un retrato de grupo. Hoy, podríamos decir que no es solo una *selfie* personal, es una fotografía panorámica que incluye amistades, compañías y momentos concretos que representan parte de nuestro contexto.

A partir del primero de noviembre de 1996 comencé a trabajar formalmente en el Poder Judicial de la Federación, esto, después de tres meses de meritorio y previo a cumplir un par de años en un juzgado mixto municipal.

En la primera semana en el juzgado de distrito, me recuerdo intimidado por la abrumadora cantidad de trabajo, sorprendido por la sapiencia profunda del derecho que mostraban las secretarias y secretarios de estudio y cuenta y sobre todo por la entrega y la seriedad con que se adoptaban las responsabilidades por todo el personal.

Envalentonado por el hambre de conocimiento y con ganas de dedicarme de lleno a la profesión jurídica, me atreví a pedir cita con el juez Patricio González Loyola para conseguir una oportunidad de meritorio en el Juzgado Primero de Distrito en Querétaro.

Una semana después, por cuestiones de espacio, el juez Mario Alberto Adame Nava del Juzgado Segundo, me concedió una oportunidad para colaborar en actuaria, donde

[*] Magistrado de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
[1] Schwartz, Bernard, Los diez mejores jueces de la historia norteamericana, Cívitas, 1980, p. 70.

siempre hacían falta manos para cocer expedientes, distribuir correspondencia y realizar actos de notificación.

Desde el primer día, esperando en la antesala del Juez, descubrí un texto enmarcado que daba cuenta de la instalación del primer juzgado de Distrito en Querétaro y de su titular, justamente, el licenciado Leonel Castillo González.

Este fue mi primer encuentro con uno de los mejores jueces que han existido durante la historia de México. No sabía, en ese entonces, de la carrera de Don Leonel, de sus aportaciones al juicio de amparo y de que en ese entonces ya despachaba como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación donde realizó aportaciones directas a la democracia mexicana.

Pasaron nueve años más para que lo conociera personalmente y me viera beneficiado con su liderazgo intelectual y su figura paternal.

Recuerdo que me concentré algunas horas en el enmarcado del texto de instalación de un acto federalista. Apenas cursaba el segundo año de la licenciatura, por lo cual me resultaba extraño e incisivo el aguijón federalista, encajado en una ciudad tan local, tan regionalista.

En realidad, mi entendimiento era superficial, pero poco a poco se fue descubriendo un amplio panorama en el que entendí, brumosamente, que los jueces federales a través del omnicomprensivo juicio de amparo protegían a los ciudadanos de actos inconstitucionales de toda clase de autoridades.

Don Leonel era un *demo protector* jurídico, un custodio de la democracia a través del derecho y aunque no lo conocía personalmente, aprendí a admirarlo desde ese entonces y a respetar la función del juez democrático de derecho.

Así comenzó mi relación con Don Leonel, pues tiempo después supe que el primer juez de Distrito que conocí fue el licenciado Patricio González Loyola, alumno en su momento del profesor Leonel Castillo y con ello hice contacto con una escuela, un legado, un maestro y un profesor del derecho jurisdiccional en toda la extensión. El licenciado González-Loyola había estudiado y trabajado con Don Leonel y era y es un digno representante del equipo Castillo.

Mi timidez y desorientación me impedían entender con claridad lo que estaba sucediendo cuando ingresé al juzgado federal: más que un trabajo temporal, estaba eligiendo

un estilo de vida que conservo hasta ahora. Y en efecto, como decía Virgilio *¡Dichoso el que puede conocer el porqué de las cosas!*[2]

Por fortuna, en un buen momento llegó a mi pequeño acervo bibliográfico "la tradición jurídica romano-canónica" de Merryman y Pérez Perdomo, el cual devoré motivado por una fascinante curiosidad.

Baldano, el famoso futbolista argentino, sostiene que la curiosidad nos actualiza: "quien tiene curiosidad no le tiene miedo al futuro porque se abre de modo natural al cambio, a las ideas, a la innovación".

En el libro se machacaban las diferencias entre los jueces del derecho común frente a los del derecho civil (donde se ubicaba al sistema jurídico mexicano).

Fue doloroso leer una crítica directa a nuestro modelo cuando señalaba que "En el mundo del derecho común sabemos lo que es un juez. *Es un héroe cultural, incluso una figura paternal.* Muchos de los grandes nombres del derecho común son nombres de jueces: Coke, Mansfield, Marshall, Story, Holmes, Brandeis, Cardozo." Claro, incluidas grandes juzgadoras como Sandra Day O´Connor o Ruth Bader Ginsburg.

Desde la modesta posición de un oficial judicial de Juzgado de Distrito me resultaba difícil aceptar que había jueces diferentes a los que conocía y, sobre todo, que supieran más de Derecho que esos maestros incansables, imperturbables en su dedicada emisión de sentencias y reproducción de textos jurisprudenciales.

En 1998 no había una sola juzgadora federal en Querétaro, de tal manera que los jueces que admiraba eran todos del sexo masculino[3], monásticos, con capacidades de abstracción impresionantes, con dotes de raciocinio que superaban la media de las personas que conocía, al tanto de múltiples textos legales actualizados, alejados del contacto directo con la teoría, pero conectados por múltiples criterios jurisprudenciales suministrados desde la Suprema Corte y Tribunales Colegiados.

---

[2] Coincido con Milán Kundera: "El hombre atraviesa el presente con los ojos vendados, solo puede intuir y adivinar lo que de verdad está viviendo; y después, cuando le quitan la venda de los ojos, puede mirar al pasado y comprobar qué es lo que ha vivido y cuál era su sentido."

[3] En la realidad de aquella época, los titulares de los Tribunales Colegiados y de los juzgados del Vigésimo Segundo Circuito eran del sexo masculino, a pesar del gran talento demostrado por las secretarias de estudio y cuenta. Es buena oportunidad para precisar que aquí me permito señalar que utilizaré, por economía del lenguaje y no por falta de conciencia igualitaria, el término de juez o juzgadores aunque trataré de utilizar un lenguaje incluyente.

Eso sí, habría que decirlo, eran poco conocidos entre la población e incluso entre los litigantes y según entiendo, existía la convicción generalizada de que los jueces no tendrían por qué ser populares, ni creativos, pues su deber era resolver litigios en el modesto anonimato y conservando al máximo la lógica de los textos jurídicos, sin pretensiones de aportación trascendental, pues la relevancia derivaba, según creo entender, en mantener la paz social a través de sentencias apegadas a la ley.

Pero Merryman y Pérez Perdomo insistían: "El juez del derecho civil no es un héroe cultural ni una figura paternal…su imagen es la de un empleado público que desempeña funciones importantes pero que resultan esencialmente poco creativas…no son muy conocidos, ni siquiera entre los abogados. Sus opiniones judiciales no se leen para estudiar su pensamiento individual y sus prejuicios y sesgos aparentes…El servicio judicial es una carrera burocrática: el juez es un funcionario, un empleado público; la función judicial es estrecha, mecánica y nada creativa."

Con esta imagen, en un intento de conseguir anti-ejemplos de esa descripción, traté de identificar a los mejores juzgadores del país, para lo cual consulté a titulares de órganos jurisdiccionales, profesores y abogados que conocía.

En mi rudimentaria y artesanal búsqueda, me encontré con un aspecto común, tal vez como consecuencia lógica del modelo burocrático referido por Merryman: los operadores del derecho asumían como los mejores a los jueces de los estratos más altos. Entonces, comencé a sospechar que tenía algo de cierto la lógica de la jerarquía burocrática, por la cual se asume que al ejercer el cargo superior se adquiere automáticamente la máxima capacidad jurídica.

Entre otras cosas, entendí entonces que sería muy raro que un juez o magistrado local pudiera reconocerse en México como el mejor jurista de su ramo, a pesar de que lo fuera.

En mi época de estudiante consideré que el dato me ofrecía conciencia profesional y me aclaraba que en México los jueces operaban un tanto al margen de los procesos democráticos, salvo que estuvieran en puestos cúspide y, a diferencia de este hecho nacional, había leído que la gloria de Cardozo se debía a su desempeño como juez en el Tribunal de Apelación de Nueva York, donde ejerció durante 18 años y por lo cual fue reconocido como el mejor de su país, "el "maestro del *common law*", en fin, el "juez de jueces", ya que sus

sentencias fueron decisivamente influyentes en el Derecho Norteamericano y, por ende, en la conformación de su democracia[4].

Colaboré con jueces y magistrados admirables del Vigésimo Segundo Circuito, respetables y entregados a su trabajo. Me mostraron el camino del arduo trabajo jurisdiccional y con su cobijo emprendí mi carrera judicial. Supe entonces que el magistrado Tena Campero, integrante del Tribunal, había laborado también con el Magistrado Leonel. El estilo se dejaba ver en cada actuación, en la manera de conducirse, en la profundidad de los planteamientos.

Pero a decir verdad todavía no estaba consciente de que en un futuro próximo tendría oportunidad de sentir la poderosa personalidad de Don Leonel.

En ese entonces Arnulfo Mateo era un amigo secretario de estudio y cuenta en un tribunal colegiado cuando yo era secretario de juzgado de Distrito. Desde mi admiración sincera, ignorancia declarada y amistad, lo tenía por un sabelotodo del derecho penal. Por su conducto conocí a Hassemer, Roxin y Jakobs, de cuya sapiencia traté de abrevar para aplicarla a algún proyecto de resolución, aunque a decir verdad no encontré muchas oportunidades para hacerlo.

Antes de ello, mis superficiales intereses teóricos me habían inclinado durante mucho tiempo al Derecho Constitucional, la Teoría de los Derechos Fundamentales y a la Filosofía del Derecho. Mi amigo me compartió lecturas, que nunca he abandonado, de Teoría del Delito, Teoría del Sujeto Responsable y sobre todo de las doctrinas penales alemanas que estudié en la medida de mis posibilidades.

Arnulfo era y es un tipo generoso, amigable y talentoso que al año de conocerlo obtuvo una oportunidad en Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y quien siguió compartiéndome con entusiasmo sus nuevas aventuras jurídicas.

Me hablaba con emoción casi demencial de lo profundamente teóricos que eran los magistrados electorales, la precisión conceptual que utilizaban en los términos jurídicos y sobre todo de la pasión por el Derecho y la innovación que implementaban en sus sentencias.

Yo, por cuestiones prácticas, por una inercia judicial bien conocida, me acostumbraba cada vez más a las inoperancias, los desechamientos y sobreseimientos y por ello me sentí

---

[4] MIRUAT Martín, Laura, *La teoría de la decisión jurídica de Benjamin Nathan Cardozo,* Dykinson, 1999.

en desventaja, pero era inquietante y perturbador estar al margen de prácticas alternativas del Derecho, donde creía que me podría sentir más cómodo, pero sobre todo más pleno.

Siempre tuve la inquietud de combinar la teoría con la práctica, pero esa combinación no era bien recibida en mis proyectos y podría deberse entonces a mi escaso entendimiento de la poca dogmática y teoría del derecho que había abrevado en los libros y sobre todo con el profesor Rolando Tamayo, en el doctorado.

Asumí, en ese entonces, que la jurisprudencia, entendida a la mexicana, era casi la única la fuente del derecho válida para quienes emitían sentencias.

Nunca me desanimé y seguí estudiando la teoría por mi cuenta, aunque realmente desalentaba mucho saber que esa quedaba recluida en los libros y en algunos era doloroso saber que había otras alternativas para resolver.

En el 2003, el propio Arnulfo Mateo me regaló copias de un libro que me impactó. Taruffo, el gran procesalista italiano había estado en la Sala Superior impartiendo un taller de Derecho Procesal y se había documentado con el título de *Cinco lecciones mexicanas Memoria del Taller de Derecho Procesal*. Leí el libro con avidez y quedé muy consternado, pues realmente me abrumaba saber que había un tribunal mexicano que estaba capacitándose en el más alto estándar internacional del derecho probatorio y que, además, estaban dispuestos a aplicarlo en casos concretos.

También me sorprendió la forma en que las secretarias y secretarios de estudio y cuenta confrontaban la doctrina de Taruffo y de la profundidad de sus preguntas, nada común en mi ambiente.

Tomé conciencia entonces de la existencia de una emergente forma de juzgar, representados principalmente por el Magistrado Mauro Miguel y Don Leonel Castillo como una casta diferente de jueces, de aquellos que buscaban nuevas teorías, que las aplicaban en sus sentencias y que exigían a su secretariado una constante capacitación.

En lugar de autoproclamarse intelectualmente autosuficientes, en lugar de asumirse como divos del derecho, lejos de recluirse en la autoridad de su encargo, admitían que valdría la pena capacitar a sus secretarios y profundizar en el conocimiento del Derecho.

Por regla general los magistrados que conocía aparentaban saberlo todo. Eran reacios a aplicar la doctrina y, sobre todo, nunca se les veía citando autores teóricos, o capacitándose en un taller jurídico.

Me sentí abrumado, fuera de la jugada, sentí, con sinceridad, que estaba ausente de las discusiones actuales del Derecho, que mi formación era deficiente y que jamás podría compartir ideas con juristas de ese nivel.

Para no apaciguar mi curiosidad pensé que los libros serían mi salida, que habiendo en Querétaro libros no podría quedarme tan atrás si los leía y los asimilaba con seriedad, proyectándolos en exposiciones estudiantiles, lo cual era obviamente insuficiente, pues la teoría sin práctica es pura elucidación vacía, como bien refería Jaime Balmes: "Un sencillo labrador, un modesto artesano, que conocen bien los objetos de su profesión, piensan y hablan mejor sobre ellos que un presuntuoso filósofo que, en encumbrados conceptos y altisonantes palabras, quiere darles lecciones sobre lo que no entiende."

Pero mi oportunidad de aprender mixturas teórico-prácticas llegó cuando bondadosamente los propios titulares me permitieron acudir a Alicante a estudiar en la segunda generación de la especialidad de Argumentación Jurídica.

Aparte de contactar con reconocidos profesores de la escuela alicantina conocí a grandes secretarios, hoy jueces y magistrados federales, que venían de la Sala Superior y que me mostraron un poco de lo que teórica y pragmáticamente eran capaces en el Tribunal Electoral.

Ahí conocí a Yuritza Castillo y la fortuna y la suerte me sonrieron al mismo tiempo pues resultó que su papá era el Magistrado Leonel y que por su conducto obtendría una entrevista que me cambiaría la vida.

Estoy eternamente agradecido con ella y no olvido ese empuje decisivo; de hecho, en cuanto me designaron magistrado de Sala Regional, ese mismo día, no dudé en marcarle y darle las gracias por encaminarme en este rumbo por el que he dado la vida. Pronto conocí a toda la familia y con la lógica de la figura paternal me cobijaron; por ello me siento muy orgulloso de su amistad, especialmente de Yuri y de Leonel chico, un gran amigo con el que mi ahora esposa y otro grupo de grandes amigos compartimos viajes, reuniones y vivencias inolvidables.

2. Un Juzgador Haciendo Macro Historia.

En cuanto conocí las *Cinco Lecciones Mexicanas* me puse a leer sentencias de la Sala Superior y me encontré con una nueva forma de significación jurídica, en esencia, una nueva forma de practicar el derecho e involucrarse directa y abiertamente con la democracia.

Tuve una explosión de emociones provocadas por sentencias que descaradamente justificaban sus decisiones citando ideas de teóricos clásicos y actuales, recitando profesorales explicaciones y distinciones puntuales de figuras jurídicas que eran poco vistas en la ortodoxia judicial.

No solo era emocionante, sino motivador e inspirador encontrar sentencias que sin regateos acudían a conceptos como los siguientes: *per saltum*, ponderación, usos y costumbres indígenas, eficacia horizontal de derechos fundamentales, ilícitos atípicos, construcción de reglas obtenidas de principios implícitos, reglas de solución de antinomias, democracia deliberativa, teorías de la interpretación jurídica, estándar probatorio, etc…

Además, la Sala Superior aparecía constantemente en las notas nacionales y frecuentemente se le reconocía como un tribunal innovador, creativo y decisivo para la consolidación de la naciente democracia mexicana, ¡todo un manjar para ejercer el Derecho en serio!

Gracias a la entrevista que me consiguió Yuri pude conocer al Magistrado Castillo y sentir por primera vez su poderosa personalidad.

No exagero ni es mi intención ofender si cuento que era como tener a un auténtico *Jedi* personificado en un juzgador de carne y hueso. Sus múltiples libreros, sus ideas y sus profundos conocimientos se convertían en una sabia y ponderada voz que asemejaba armas arrojadizas contra la ignorancia del suscrito.

Su vasta experiencia acumulada se convertía en un poder invisible que doblegaba e imponía y sus libros rodeándolo -pensé: ¡cuántos libros carajo!- eran una fortificación de lecturas plenamente identificadas que amenazaban con ilustrar documentadamente el tópico en cuestión a la más mínima provocación.

El juez Cardozo sostenía que el derecho sin filosofía no era un buen derecho y también estaba en contra de la abstracción vacía, sin contacto con la realidad, pero lo que más viene a colación es que para Cardozo, era necesario dotar al juez del máximo de conocimientos generales, es decir, de una profunda cultura general.

Por esta misma razón la fascinación por aprenderle a Don Leonel fue inmediata.

Tengo entendido que, por regla general, en sus entrevistas de trabajo, como la que me hizo, se dedicaba a indagar la cultura general del aspirante y por ello abordaba tópicos más o igual de importantes que el Derecho. Creo recordar con precisión sus palabras: *prefiero una persona culta, que sepa razonar y tenga disposición para aprender, a una que tenga muchas mañas jurídicas y si sabe derecho mejor, pero si no sabe, aquí le enseñamos, aquí aprende.*

A fuer de ser sincero, creo que me contrató por la excelente recomendación que llevaba, porque mi cultura general siempre ha sido escasa, aunque al menos en mi defensa puedo decir que disposición absoluta para aprender si tenía.

Es difícil explicar por qué el suscrito, infinidad de jueces y magistrados tenemos tanto aprecio, respeto y admiración por Don Leonel, pero trataré de explicarlo en unas cuantas líneas:

1. Por su carácter profesoral para enseñar con profundidad el Derecho.
2. Por su sapiencia para integrar equipos de trabajo.
3. Por la manera en que ofreció nuevas alternativas de solución jurídica a problemas que parecían irresolubles desde la practica jurisdiccional ortodoxa.
4. Por la ilimitada dedicación al estudio de los asuntos.
5. Por el tiempo sin tregua que dedicaba al estudio directo de las constancias de los expedientes.
6. Por su pasión por la lectura de toda clase de obras.
7. Por su precisión gramatical (semántica, sintáctica y pragmática) en la construcción de textos.
8. Por su precisión conceptual, al nivel de un científico del derecho que cuida cada una de sus palabras y de sus enunciados.
9. Por su respeto por la premisa fáctica: porque los hechos, las fuentes de prueba, los medios probatorios, la valoración y las teorías de las pruebas son el punto de partida de sus decisiones.
10. Por su pasión por la interpretación jurídica: porque está consciente de que el texto jurídico es un punto de partida, pero que es solo un medio para otros fines del Derecho.

11. Por su creatividad intelectual, porque no se conforma con respuestas tradicionales, acartonadas o inerciales, ya que siempre está buscando innovar a partir del análisis, el pensamiento crítico e ilustrado y la consecución de los últimos propósitos del Derecho.
12. Por enfrentar a los políticos con razones jurídicas, mismas que al final son los consensos sociales básicos y que nos recuerdan porque preferimos a la democracia como forma de vida.
13. Por su defensa inquebrantable de la independencia judicial y por representar un Poder Judicial de la Federación orgulloso de su objetividad, de la separación de funciones y de su función como contra poder.
14. Por imponerle a su secretariado la lectura de obras, el acercamiento con grandes teóricos del derecho, la construcción de silogismos y por imponerles la sana costumbre de comprar y leer libros.
15. Porque utilizó el Derecho como instrumento de cambio social, para democratizar a los partidos políticos, para judicializar la política y en general, para disciplinar a los actores políticos a través del derecho.
16. Porque como juzgador no se mantuvo al margen de los procesos democráticos, sino que emprendió una cruzada contra el autoritarismo, la arbitrariedad y la corrupción en las elecciones democráticas.
17. Sus sentencias son joyas individuales, que si se hilvanaran serían como un *collar de perlas*, coherentes, consistentes, congruentes con una ideología judicial bien definida, inclinada por la democracia deliberativa y el respeto a los derechos fundamentales, aquella filosofía del juez que asume que los tribunales son los tribunales de la razón.
18. Por su escuela, forjada con disciplina, exigencia de alto rendimiento, formadora de infinidad de juzgadoras, magistrados y en general, influenciador en funcionariado de toda índole.
19. Por la amistad que entrega a quienes colaboraron con él y por aceptarnos como parte de la familia Castillo.

3. Un juez Democratizador

Con justa razón Zaffaroni sostiene que no es posible una democracia sin un Poder Judicial democrático, es decir, sin una estructura institucional que permita el *jus dicere* (ejercicio de la jurisdicción o decisión judicial de conflictos) en forma democrática.

En efecto, un poder judicial deteriorado suele tener carácter empírico primitivo o burocratizado, pues sus jueces son elegidos por compadrazgos, influencia política o incluso con base en habilidades técnicas insuficientes. Las consecuencias de un modelo así son evidentes: jueces burócratas sometidos al poder político en turno, sin independencia, y constantemente amenazados en su objetividad, permanencia y autonomía.[5]

Don Leonel comprendió y ejerció con claridad una magistratura democrática de Derecho y lo hizo en forma oportuna.

La nación requería una urgente democratización de sus elecciones al resultar insostenible ya un modelo hegemónico de hacer política.

La resistencia de los políticos aminoraba con el paso de instituciones fuertes, legitimados, despolitizadas (¡sin grillas ni grilletes partidistas!) y se combinaban dos instituciones que fueron ejemplos morales del servicio público, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Solamente jueces valientes, innovadores y sin ataduras dogmáticas ni fidelidades a camarillas políticas, podrían lograr algo como lo que hicieron los magistrados desde 1996 y sí, tal vez su único pecado fue contribuir al encarecimiento de las elecciones, pero como decía Don Leonel *lo bueno cuesta* y puede ser que un contexto así se justificaba en esa primera etapa.

Pues bien, no acabaría nunca si relatara todas y cada de una de las frases que tenemos en el acervo formativo atribuidas a Don Leonel o si recontaran las múltiples sentencias en las que el magistrado realizó aportes que hoy son legislación o patrimonio del sistema jurídico mexicano y de su democracia.

Es cierto, suele afirmarse que el Derecho y la democracia es una empresa colectiva y es producto de la dialéctica social, de la aportación de las partes, del contexto histórico y del paradigma prevaleciente en una época.

---

[5] CARBONELL, et al, Jueces y Derecho, *Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático*, Porrúa, México, 2004.

Sin duda eso es cierto, pero en mucho sentido también cuentan los personajes y uno como Don Leonel marca la diferencia.

Pero para aquél que tenga interés o dudas de lo que refiero, me permito enunciar algunos de tantos criterios o ideas que aportó o fortaleció en colegiado y que estimo dignos de permanecer en la memoria histórica de la decisión judicial de México: la figura del *per saltum* a fin de garantizar el derecho a una defensa oportuna; la procedencia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano contra actos partidistas antes de que se contemplara en la ley; la distinción entre reglas y principios para resolver casos de antinomias, vaguedades y vacíos o lagunas normativas; la teoría de la prueba para resolver casos difíciles en materia de hechos; los conceptos de democracia en documentos básicos de partidos políticos; la temprana aplicación del principio de irradiación y eficacia directa de la constitución; la aplicación de principios de solución de antinomias de segundo y tercer grado; la construcción de reglas a partir de principios generales del derecho para resolver la forma de liquidar partidos sin registro a pesar de no estar contemplado en ley; e incluso en el juicio de amparo y el derecho civil, novedosos conceptos que en su momento definieron la procedibilidad del juicio contra actos de imposible reparación o que por primera vez en México abordaron temas como la responsabilidad objetiva, la interpretación de contratos de adhesión y en general la constitucionalización del derecho civil mexicano.

Los aportes al Derecho mexicano de Don Leonel son incalculables y no siempre son conocidos, pero alcanzaron para modelar en muchos sentidos la actual democracia mexicana, pues hubo tiempos de hegemonía partidista en que nadie se imaginaba que los jueces adquirirían una inusitada importancia en la configuración de la democracia y en la definición de las reglas para ocupar cargos de elección popular.

Podríamos decir que Don Leonel y sus pares ocuparon la época de oro del Derecho Electoral Mexicano, aquella en que los jueces decidían a partir de pruebas y argumentos estrictamente jurídicos, aquellos que instauraron un modelo de justicia electoral que jamás se rebajó al nivel de cabildeo político y que lograron el reconocimiento de paisanos y extranjeros, en una comunidad, en un pueblo que tenía esperanzas legitimas para consolidar su democracia a través de instituciones respetables y creíbles.

Se dice que la actitud más generosa de todo maestro es la de ofrecer a otros lo que más ama y si algo tengo que agradecer con mayor fuerza a Don Leonel es el de haberme

motivado a amar mi profesión, a saborear cada expediente y a decir con entusiasmo legitimo cuando tenemos casos difíciles, agotadores: *"que gran asunto, este si nos va a costar mucho trabajo, es un caso hermoso".*

Me he permitido poner a Cardozo de telón de fondo y no es por casualidad, junto con Marshall y Holmes, está considerado entre los mejores jueces de la historia de Estados Unidos de Norteamérica.

Don Leonel no fue Ministro de la Corte aunque tenía méritos de sobra, pero fue mejor que eso. Es de los mejores jueces de nuestra historia, porque repito, el rango no está asociado a la cualidad judicial.

Tampoco es nuestro Cardozo, por el contrario, Don Leonel Castillo es nuestra propia configuración mexicana de un juez de excelencia con heroísmo democrático, un juez de luces nacionales que brilla en la constelación del universo jurídico, es además un señor al que le tengo agradecimiento y a quien le reitero mi amistad sincera y profunda, como la que se tiene a las figuras paternales de la vida y de la patria: un auténtico "JUEZ DE JUECES".

En Guadalajara, Jalisco, octubre de 2020.

Justicia Legitimadora

Mtra. Norma Irene De La Cruz Magaña
Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral

Justicia Legitimadora

Norma Irene De La Cruz Magaña*

Sumario

La idea del General José María Morelos y Pavón, de constituir la nación bajo el principio de la división de poderes, y brindar justicia a quien lo requiriera. Es el fundamento para la creación de lo que hoy conocemos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en su desarrollo jurisdiccional dio cabida a los Tribunales Electorales. Estos Tribunales Electorales, al no contar con la legitimidad que brinda el refrendo popular mediante el voto directo, adquiere su legitimidad bajo otros mecanismos.

A poco más de 100 kilómetros de Morelia, Michoacán, se encuentra la ciudad de Ario de Rosales, hoy habitada por 18,861 habitantes[1], en esta peculiar ciudad se encuentra uno de los antecedentes históricos más importantes de nuestro país como nación independiente, pero en particular para la historia del Poder Judicial. La instalación del *Supremo Tribunal de Justicia,* el siete de marzo de 1815, y en ese momento pasaría a constituirse como la nueva forma de impartición de justicia y también en el primer antecedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

El Supremo Tribunal de Justicia, fue vislumbrado en el "Decreto Constitucional para la América Mexicana", mejor conocida como la "**Constitución de Apatzingán**" promulgada el veintidós de octubre de 1814 por el Generalísimo José María Morelos, y aunque en términos prácticos nunca entró en vigor, es considerada la primera Constitución o Ley Fundamental Mexicana; y no fue hasta marzo de 1815 que el Supremo Tribunal de Justicia, se pudo instalar.

*Maestra en Gestión del Mantenimiento de la Paz por la Universidad de Turín y Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral.

[1]Consultado el 16 de marzo de 2022 en: https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=160090001

En el artículo 11 del "Decreto Constitucional para la América Mexicana", se concibe a la naciente nación con un sistema político sustentado en la división de poderes, de ahí que se disponga que: *"Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar**, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares***.", asimismo, en el artículo 44 se estableció que *"Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se creará además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de **Supremo Tribunal de justicia.**"*[2].

El histórico evento se oficializó en nuestra historia mediante el acuerdo entre el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación[3] el quince de marzo de 1999, mediante el cual se instituye como día conmemorativo del servidor público del Poder Judicial de la Federación el siete de marzo de cada año.

En dicho acuerdo, en su Considerando Décimo se dice:

> **DECIMO.** Que fue idea germinal de Morelos la creación del Primer Supremo Tribunal de Justicia, precursor del ahora Poder Judicial de la Federación.
>
> El Poder Judicial del México en vías de independizarse tuvo fuerza legitimadora desde que comenzó a sesionar. El acto que transforma al derecho positivo en materialmente vigente, tuvo verificativo el día siete de marzo de mil ochocientos quince, cuando se instaló el Supremo Tribunal de Justicia en Ario, ahora de Rosales, Estado de Michoacán de Ocampo; motivo por el cual, se ha considerado establecer esa fecha como conmemorativa del servidor público del Poder Judicial de la Federación; (DOF, 1999)

Pero no solamente se quedó en establecer el día siete de marzo como fecha del servidor público del Poder Judicial, sino que también hace suya, como institución, y ordena *"Se inscribirá en lugar destacado de los tribunales que conforman el Poder Judicial de la Federación"* la frase de Morelos que se encuentra pronunciado en el Considerando Tercero que a la letra señala:

---

[2] Consultado el 21 de marzo de 2022 en: https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia17.pdf

[3] Consultado el 16 de marzo de 2022 en: https://sidof.segob.gob.mx/notas/4945914

> **TERCERO.** Que para garantizar la plena confianza de la colectividad en el buen juicio de un tercero del que sólo conocen su obligación de concederle la razón al que la tenga, se cumpla con el apotegma del Ilustre José María Morelos y Pavón, pronunciado la víspera de la instalación del Congreso de Chilpancingo: "que todo aquel que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario", para así comprometer la calidad moral de la persona encargada de impartir justicia o de apoyar su impartición, a nunca anteponer sus intereses a los que correspondan al recto criterio que sustente la decisión que resuelva el conflicto planteado por las partes; (DOF, 1999)

Sin lugar a duda, la visión de José María Morelos y Pavón determinó, en parte, el cómo se imparte justicia en el país y dejó profundas raíces políticas, sociales y sobre todo una gran tradición del reconocimiento de la impartición imparcial en las decisiones jurisdiccionales en el estado.

A poco más de 200 años, las palabras pronunciadas por el prócer siguen siendo tan vigentes, porque el acceso a la justicia es un derecho de las personas y una obligación del Estado que nunca caducará en una sociedad contemporánea; las necesidades son otras y los retos diferentes, hoy en día nos referimos a los derechos de cuarta generación en los derechos humanos, vivimos en la décimo primera época de la SCJN y contamos con Tribunales Especializados, como es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Contar con Tribunales Especializados en materia electoral es relativamente nuevo, y el resultado de mucho esfuerzo en la consolidación de la vida democrática, hoy en día nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece claramente que somos una República Representativa y Democrática[4] y que los ciudadanos ejercemos nuestra soberanía mediante los poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) los dos primeros mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

El marco normativo de los Tribunales Electorales es la propia Constitución, al reconocer los derechos de los mexicanos y el régimen político de la nación, como se establece en los siguientes artículos:

- Artículo 35. El de votar y ser votado, de libre asociación, votar en consultas populares, así como en los procesos de revocación de mandato.

[4] Art. 40, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículo 39. Relativo a la soberanía y del poder público.
- Artículo 40. Relativo al Régimen político interior.
- Artículo 41. Relativo al ejercicio de la soberanía, del acceso al poder, del reconocimiento del sistema de partidos políticos y de la organización de las elecciones.
- Artículo 99. Justicia electoral federal.

En cuanto a los estados que conforman la federación mexicana, la propia Constitución Política nos dice:

- Artículo 115. Relativo a su régimen interior, organización política y administrativa.
- Artículo 116. Relativo a los poderes públicos de los estados, y en específico en su fracción IV, referente a las autoridades electorales organización y evaluación de las elecciones a nivel estatal.

En la evolución de nuestra constitución federal, se ha instalado un sistema jurisdiccional electoral que asegura, tanto a nivel federal como estatal, contar con instituciones que permitan garantizar, dar certeza y legitimar los procesos electorales mediante los que se eligen a las y los representantes de elección popular; y es responsabilidad de quienes ostenten el cargo en las magistraturas electorales velar en todo momento, no solo por las leyes sino también, por la voluntad del soberano originario, a través de la implementación del sistema de medios de impugnación atinente.

En el estado de Michoacán, se concretó con la aprobación por el Congreso del Estado, un 21 de diciembre 1991, del Decreto No. 138, y posteriormente publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el día 30 del mismo mes y año[5], y que se materializó en febrero de 1992 con la instalación formal del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM), cumpliendo cabalmente con el mandato de dar legitimidad, sin dejar de velar por la voluntad popular.

A lo largo de estos treinta años en la historia de la justicia electoral en el estado, el TEEM, ha sido el custodio en la observancia de los principios electorales como lo son: el sufragio universal, libre y secreto; elecciones auténticas y periódicas; garantizar la equidad

[5] Consultado el 4 de abril de 2022 en: https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/1991/Diciembre/30/TERCERA-75-91-12-30.pdf

en las campañas electorales; garantizar el financiamiento público a los partidos políticos y candidatos independientes y dar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad a sus decisiones.

La importancia de sus decisiones radica en que no solo imprime su sello de legalidad a los actos electorales, también da legitimidad a los poderes ejecutivo y legislativo que son la expresión de la voluntad popular y por ende la visión de por dónde quiere transitar la mayoría de la sociedad.

Los conceptos de legalidad y legitimidad provienen de terrenos distintos, la legalidad es netamente jurídico, mientras que la legitimidad es un concepto sociológico y sin profundizar en el tema de legalidad-legitimidad, desde mi punto de vista, lo que se debe buscar es el equilibrio entre ambas características, ya que la o el gobernante, y en especial quien llegue a ostentar el cargo del poder ejecutivo, que llega con legalidad pero sin legitimidad, no le quedará más que imponer su voluntad mediante la opresión, al no contar el legítimo derecho de implementar sus disposiciones a la población.

Es por ello que, en el juzgador electoral recae una responsabilidad mayúscula al ser la última instancia para dirimir conflictos político-electorales, donde siempre, sin importar la decisión, existirán inconformes. De aquí la importancia de contar con una institución que cuente con credibilidad social y que sus decisiones no sean fácilmente demeritadas por comportamientos anteriormente cuestionables.

Nuestra sociedad inserta en un país multi y pluri cultural demanda cambios y mejoras constantes para brindar un mejor acceso a la justicia, ajustándonos a las necesidades y nuevas exigencias políticas, culturales y sociales; por lo que la o el juzgador electoral deberá de ser lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios que se vayan generando a lo largo de su encargo.

En el ambiente se habla de una nueva reforma de gran calado en el ámbito electoral y, por ende, ajustes a las instituciones administrativas y jurisdiccionales electorales, sin especular la profundidad de las próximas reformas, lo que sí sabemos es que estas llegarán en un futuro no tan distante ya que todos los partidos políticos se han pronunciado en el sentido de que se requieren ajustes en materia electoral.

Es por ello, que, sin importar el calado o profundidad de la reforma, forzosamente implicará modificaciones a la normatividad actual y en su aplicación por lo que

corresponderá adaptarse a esta nueva realidad y así poder seguir siendo la institución legitimadora de los poderes ejecutivo y legislativo que requiere nuestro sistema político local y nacional, pero siempre observando los principios consagrados en el Artículo 100[6] de la Constitución:

- *Excelencia:* Fomentar una calidad superior en el ejercicio de la actividad jurisdiccional con un sentido de pertenencia hacia la institución, una vocación de servicio y sentido social, humanismo, honestidad, responsabilidad y justicia en la prestación del servicio;
- *Objetividad:* Desempeñar la actividad jurisdiccional de manera clara, precisa y apegada a la realidad, frente a influencias extrañas al derecho;
- *Imparcialidad:* Condición esencial que debe revestir la función jurisdiccional para ser ajena o extraña a los intereses personales y a los intereses de las partes en controversia sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas;
- *Profesionalismo:* Disposición para ejercer de manera responsable, seria y eficiente la función jurisdiccional, con capacidad y dedicación;
- *Independencia:* Condición esencial que debe revestir la función jurisdiccional para que su ejercicio no pueda verse afectado por decisiones o presiones extra-jurisdiccionales ajenas a los fines del proceso; y
- *Paridad de género:* Generación de condiciones orientadas a consolidar, de manera progresiva y gradual, una composición igualitaria entre hombres y mujeres en las distintas etapas y procesos que comprende la Carrera Judicial.

Apegándose a los principios antes expuestos, y sus magistradas y magistrados fomentando y cultivando una:

- Formación jurídica sólida e integral;
- Independencia y autonomía en el ejercicio de su función y defensa del estado de derecho;
- El respeto absoluto y compromiso con la defensa y protección de los derechos humanos;

[6] En el Art. 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo se hace mención de los principios señalados, sin embargo, para su definición se observó lo dispuesto en la "Declaratoria para el Inicio de la Observancia de las Nuevas Reglas de la Carrera Judicial y Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que Reglamenta la Carrera Judicial".

- Capacidad de interpretar y razonar jurídicamente a partir de casos concretos y con perspectiva interseccional;
- Aptitud para identificar los contextos sociales en que se presentan los casos sujetos a su conocimiento; y
- Aptitud de servicio, y compromiso social.

El TEEM se encontrará en condiciones de sortear cualquier nuevo reto que este por venir. Ya que no se debe de olvidar que los Tribunales Electorales, como responsables de la administración de la justicia electoral, requiere de condiciones de legitimación mucho más exigentes, es decir, al constituirse en garante de la constitucionalidad y legalidad electoral, incluso, en muchas ocasiones, en contra de la voluntad de la mayoría requerirá un fuerte asidero de legitimidad.

Ya que a diferencia de los otros Poderes de la Unión cuya justificación democrática se deriva de la representación de las mayorías, el Poder Judicial y Tribunales Electorales responde a principios diferentes, parte de su legitimidad radica de forma indirecta ya que magistradas y magistrados son electos por el poder legislativo, así, el poder que detentan no les vendría en forma directa sino por haber sido seleccionados por los representantes del pueblo.

Por otra parte, la legitimidad del impartidor de justicia electoral, reside en la cadena argumentativa y de razonamientos que formula en sus sentencias, las cuales deberán de ser razonamientos estrictamente normativos e interpretativos cuando el caso lo amerite, con el fin último de procurar hacer justicia y así lograr lo pronunciado por muestro eminente el Generalísimo José María Morelos y Pavón *"que todo aquel que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario".*

Bibliografía

Bailón, M. J. (2009). Derechos humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de los pueblos indígenas; algunas consideraciones generales. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos.

Becerra, R.; Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). La mecánica del cambio político en México. Ediciones Cal y Arena.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaratoria para el Inicio de la Observancia de las Nuevas Reglas de la Carrera Judicial y Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que Reglamenta la Carrera Judicial.

Varios. (2007). Ario de Rosales, Michoacán. Sede histórica del Primer Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana. SCJN.

INE, Paridad en Gubernaturas y Justicia Electoral.

Una Breve, pero Exitosa Historia

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan
Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral

INE, Paridad en Gubernaturas y Justicia Electoral. Una Breve, pero Exitosa Historia

Carla Astrid Humphrey Jordan*

Sumario

1. Recorrido Introductorio. 2. Paridad en Gubernaturas 2020-2021. 3. Paridad en Gubernaturas 2021-2022. 4. Motivos de Satisfacción por Refuerzo. 5. Apuntes Conclusivos.

Presento un recorrido ejecutivo sobre el desarrollo histórico de los derechos políticos y electorales de las mujeres en este país, como marco contextual de la paridad. Explico detalladamente, desde el punto de vista de la autoridad nacional electoral administrativa, el desarrollo de la normativa aplicable y la operación institucional respecto del derecho a la paridad en postulación a candidaturas a gubernaturas a partir de 2020 y hasta la fecha. Me detengo en los acuerdos en la materia que el INE aprobó en noviembre de 2020 para las elecciones locales de 2021 y en el de agosto de 2021 para los comicios estatales de este 2022. Refiero dos resoluciones recientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del mes de abril pasado, en los que se reconoce y refuerza la autoridad y atribuciones del INE para regular la materia y supervisar el cumplimiento de todos los partidos políticos nacionales. Cierro con breves apuntes conclusivos.

1. Recorrido Introductorio

El pasado 17 de octubre de 2021 celebramos los 68 años de que a las mujeres se nos reconoció el derecho a votar en nuestro país.

En este sentido, resulta pertinente hacer un repaso ejecutivo de lo que ha pasado y dónde estamos. Recordemos que ya había avances a nivel municipal, en donde las mujeres ya podíamos votar, pero a nivel federal fue en 1953, aunque hasta 1955 que se pudo votar en los comicios federales de ese año.

* Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral. Texto preparado para la obra colectiva: *30 Años de Justicia Electoral en Michoacán*, del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, a invitación del Magistrado Presidente, Dr. Salvador Alejandro Pérez Contreras.

Si bien hemos tenido una activa participación en política, no lo habíamos hecho de forma activa.

Según el índice global de la brecha de género en 2020, en México existe una brecha del 75.4% respecto a la división de recursos, de oportunidades, desigualdad en la participación económica, en el desempeño laboral, en el acceso a liderazgo político, a la educación y a la calidad de vida. Esa distancia se traduce o se traduciría en que México se tardaría 59 años para conseguir igualdad de género en todos estos rubros.

Creo que, sin duda, uno de los temas en que más hemos avanzado es en la participación política de las mujeres, pero el camino no ha sido sencillo ni rápido, ya que pasaron 20 años entre 1953 y 1974, año en que se reconoció constitucionalmente la igualdad de mujeres y hombres ante la ley, y otros 20 años para las primeras acciones afirmativas, en este caso, las cuotas de género que, como sabemos, pasaron primero casi de meras súplicas para que los partidos postularan a mujeres en sus listas, a tener esta obligación, un porcentaje claro e incluso una sanción en caso de que los partidos incumplieran.

Nos tardamos otros 20 años para lograr que se incorporara el principio de paridad en la Constitución. Me refiero a la reforma de 2014, que sólo hacía referencia al deber de postulación paritaria que se impuso a los partidos políticos, específicamente para el Congreso de la Unión y los congresos locales.

A partir de entonces, el tema empezó a tomar velocidad. En 2019 se reformó nuevamente la Constitución para incorporar formal y expresamente el Principio de Paridad Total. En aquellas modificaciones, todas de gran calado, nueve distintos artículos constitucionales fueron reformados para pasar la de paridad en postulación a la paridad en la integración de los órganos; incidir en la integración de los tres poderes del Estado, de los tres niveles de gobierno, de los órganos autónomos y, también en los sistemas normativos internos.

Esta de 2019 es una reforma fundamental que hay que leer, interpretar y aplicar correctamente. No es ajena a la de 2014, pero tampoco es igual y menos es una simple continuación.

Se trata de un estadio superior y distinto con una exigencia agravada y renovada que demanda hacernos cargo de la trascendencia y peso de este nuevo principio normativo, entendido como mandato de optimización flexible.

Articulado con los mandatos del artículo 1° constitucional reformado en 2011 en materia de derechos humanos y la esclarecida concepción del artículo 35 sobre el derecho fundamental ciudadano a la postulación paritaria, este principio renueva la arquitectura jurídica mexicana para abrir el paso a la participación plena de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública.

Ahora bien, a nivel federal y a nivel del proceso electoral más grande de la historia de nuestro régimen democrático, el del 6 de junio de 2021, se puede arribar a varias conclusiones relevantes:

▪ Primera, que tuvimos el mayor número de mujeres postuladas en la historia, además, que por primera vez que se registraron más candidatas que candidatos.

▪ Segunda, que todos los institutos estatales electorales, todos los OPLES, junto con el INE y la autoridad jurisdiccional, nos dimos a la tarea también de materializar las reformas de 2014 y de 2019 para combatir la violencia política contra las mujeres en razón de género.

En efecto, el 13 de abril de 2020 se publicó un decreto de reformas mediante el que se modificaron ocho leyes mexicanas para darnos este marco y que cada una de las autoridades referidas creó, en acatamiento a las reformas legales, distintos mecanismos, no sólo para asegurar que las mujeres pudieran contender, sino que lo hicieran en condiciones libres de violencia.

En este sentido, el primer logro de este proceso de renovación normativa tanto en paridad como en violencia política fue poder tener una Cámara de Diputados y Diputadas paritaria. Por primera vez se aplicaron diversas reglas de ajuste para poder tener 250 diputados, 250 diputadas: la paridad total en esa Cámara, que se consiguió con base en un acuerdo aprobado por mayoría en el Consejo General del INE que fue impugnado y una sentencia de la Sala Superior que, al resolver esta impugnación, obligó a la autoridad electoral nacional a realizar este ajuste.

En materia parlamentaria aún hay mucho trabajo que hacer, lo sabemos todas y todos. Por ejemplo, la Junta de Coordinación Política de San Lázaro sigue siendo un reducto masculino. Es decir, hay que tomar acción, hay que legislar, que no le toca al INE, pero es un desafío legislativo que hay que apuntar y no dejar que se olvide.

Hay que modificar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión justamente para establecer la paridad, no sólo en la integración de comisiones, sino también en estos órganos,

los cuerpos directivos de los congresos para que también se conformen paritariamente, porque ahora estamos en paridad numérica a nivel del Congreso de la Unión, pero hay que analizar qué espacios ocupan las mujeres, qué comisiones presiden y cuál es su capacidad efectiva de incidir en la conducción política y parlamentaria.

Como todas y todos recordamos, el pasado proceso electoral también nos enseñó mucho sobre el diseño, alcance y consecuencias de las acciones afirmativas.

A nivel federal hubo cinco, a nivel de las entidades federativos hubo incluso otras dos que no se aplicaron a nivel federal, la de personas jóvenes y la de personas adultas mayores y gracias a dichas medidas de nivelación tenemos 65 personas que integran la Cámara precisamente a causa las acciones afirmativas.

En este punto resulta indispensable recordar que la mera postulación no garantiza órganos integrados paritariamente. Hay que ir más allá; tomar distintas acciones para materializar y cumplir con este principio de paridad total. Me parece que una salida adecuada es la inclusión de estas medidas en nuevas reformas constitucionales y a nivel legal y/o facultar expresamente a la autoridad nacional electoral a expedir normas reglamentarias en sede administrativa.

2. Paridad en Gubernaturas 2020-2021

Esta materia es especialmente sensible en la trayectoria de la paridad en México. Para ejemplificar las resistencias que hemos y han sufrido las mujeres históricamente, hay que recordar que, en el tema de gubernaturas, del año 1953 al 2020, se eligieron 351 personas para desempeñarse como titulares de los poderes ejecutivos locales: 344 hombres, es decir, el 98%, y solamente 7 mujeres, es decir, el 2%.

Inclusive, antes del proceso electoral de 2021, 25 entidades federativas nunca habían sido gobernadas por mujeres.

Como todas y todos recordamos, el 6 de noviembre de 2020 el Consejo General del INE aprobó, también por mayoría de votos, un acuerdo paradigmático, el 569/2020, mediante el que emitió criterios generales para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los 15 procesos electorales locales 2020-2021.

El lineamiento principal fue el que se mandataba que cada partido debía postular, al menos, a 7 mujeres, con la idea de hacer crecer el número de gobernadoras que entonces teníamos, que eran solo 2: la de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum y la de Sonora, Claudia Pavlovich, que culminó su encargo en 2021.

En México, en toda nuestra historia, para finales de 2020 habíamos tenido solo 9 gobernadoras y de esas, dos habían sido interinas o provisionales, es decir, no electas.

Revisando la historia reciente en esta materia, resulta que en los procesos electorales locales de 2015 se renovaron 9 gubernaturas y se registraron 66 candidaturas, de las cuales solo 18.18% fueron para mujeres y 81.82% para hombres. En los procesos de 2016 estuvieron en disputa 12 gubernaturas y se registraron 79 candidaturas, de las que solo 17.72% fueron mujeres y 82.28% hombres.

En los procesos de 2017 estuvieron en disputa solo 3 gubernaturas, y se registraron 21 candidaturas; de estas solo 19.05% fueron mujeres y el 80.95% hombres. En 2018 se registró el porcentaje más alto de candidatas, con 21.57%, frente a 78.43% de candidatos, en un escenario en que hubo 9 gubernaturas a elegir.

Aún antes de llegar a sesión del Consejo General del INE hubo severas resistencias. Una de ellas fue –primero estas que no se visibilizan tanto-, en reuniones con legisladores –todos hombres, por cierto-, con representantes de los partidos políticos –todos hombres también-, convocadas incluso por algunos de mis colegas –hombres, por cierto-.

Al aprobar el acuerdo, el INE cumplía estrictamente con una aplicación adecuada y valiente de la ya referida reforma constitucional de 2019. Correctamente fundado y motivado, el acuerdo del INE expresaba una convicción institucional del órgano, pero también de sus más altos directivos y directivas, los y las consejeras electorales, con la Constitución y su interpretación por la Suprema Corte y por el Tribunal Electoral, pero también con los más altos estándares normativos en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En aquel acuerdo, primero en su tipo, se incluyeron muy sofisticadas interpretaciones y argumentaciones jurídicas, que además cursaron transversalmente por una claridosa perspectiva de género e interseccionalidad, consciente de la enorme y antigua deuda política con las mujeres en esta materia.

De ninguna manera fue un acuerdo menor o de mero trámite. Se trata de un cambio sísmico de época que apenas empieza y que debemos reconocer como avance vanguardista y de alto calibre que marcó, efectivamente, un antes y un después.

Antes de continuar ofrezco más datos duros. De las 351 personas electas para las gubernaturas entre 1953 y 2020, solo el 2% fueron mujeres; es decir, como ya vimos únicamente se han elegido 7 mujeres en igual número de estados, mientras que, en los 25 restantes, solo han gobernado hombres.

Si revisamos a partir de 2014, cuando se incluyó en la Constitución el Principio de Paridad para garantizar que las mujeres ocupen el 50% de las candidaturas a los cargos de elección popular, los partidos no propiciaron el acceso de las mujeres en forma paritaria a esas candidaturas.

Esto a pesar de que desde 2012 no había sido electa alguna mujer para el mencionado cargo de elección popular y que en el lapso de 2015 a 2019 se efectuó la renovación de las 31 gubernaturas y de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

El desglose es este: en 2015 se renovaron 9 gubernaturas; cada partido podría haber postulado 5 mujeres y 4 hombres o viceversa. En 2016 se renovaron 12 gubernaturas, y cada partido podría haber postulado 6 mujeres y 6 hombres. En 2017 se renovaron 3 gubernaturas; cada partido podría haber registrado 2 mujeres y un hombre o viceversa. En 2018 se renovaron 9 gubernaturas; cada partido podría haber postulado 5 mujeres y 4 hombres o viceversa. Finalmente, en 2019 se renovaron 2 gubernaturas, y cada partido podría haber postulado una mujer y un hombre. Pero no lo hicieron.

En 2021 estuvieron en juego 15 gubernaturas; sólo 4 (Colima, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas) habían sido gobernadas por una mujer. En otras 4 (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Nayarit) ningún partido o coalición postuló mujeres para las respectivas elecciones, a pesar de que dichos estados solo habían sido gobernados únicamente por hombres.

Aquel acuerdo entero es también expresión de una de esas opciones históricas que definen el perfil de una nación frente a dilemas de justicia largamente denegada. Desde su adopción, esta decisión del INE se enlaza con las fibras mismas de nuestra democracia, de nuestro estado de derecho, y francamente con la viabilidad de la república.

Aprobado el acuerdo, por mayoría de 9 votos a favor y 2 en contra (de los Consejeros Espadas y Ruiz Saldaña), fue impugnado por el Senado de la República, que resultó sin legitimación procesal para hacerlo; por un partido político nacional; un partido político local; y por cuatro hombres en lo individual. Como apunte anecdótico, dejo registro de un hombre, incluso, que se quejó en esos días (finales de 2020) que el acuerdo violentaba su derecho a contender a la gubernatura de Tamaulipas, que en ese momento no era una de las quince gubernaturas en juego, sino que se disputará en junio de este 2022.

En su resolución a ese JDC-116/20220 y en medio de una sesión que puede calificarse al menos como accidentada del 23 de diciembre de 2020, la Sala Superior revocó el acuerdo del INE pero de todos modos ordenó a los partidos, al Congreso de la Unión y a los Congresos estatales adoptar la paridad para las postulaciones a gubernaturas posteriores a 2021.

Es decir, por distinta vía, la Sala Superior arribó a la misma conclusión que el INE en 2020: hacer cumplir la paridad total obligando a los partidos políticos a postular siete mujeres para aquellos 15 cargos ejecutivos estatales en contienda en junio de 2021.

3. Paridad en Gubernaturas 2021-2022

El Consejo General del INE regresó al tema el 27 de agosto de 2021, para establecer un acuerdo para obligar a las fuerzas políticas a postular al menos tres candidatas a las seis gubernaturas en disputa en junio próximo: Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

En aquel momento, la que esto escribe fungía como Presidenta de la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del Consejo General del INE. Al presentar el acuerdo, producto de una espléndida coordinación institucional con la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, destaqué la omisión legislativa, vigente al día de hoy, del Congreso de la Unión, que no ha cumplido con el mandato constitucional ni con la sentencia del Tribunal Electoral de diciembre de 2020, de legislar para garantizar la postulación paritaria en gubernaturas, mediante norma expresa y formal.

Entonces, como ahora, creo que la paridad de género es un principio constitucional fundamental del Estado mexicano, que se ha transformado en una de las piezas claves del sistema político. Es además una de las principales expresiones de los derechos humanos de

igualdad, dignidad y no discriminación, por lo que su cumplimiento y ejercicio es inmediato y de ninguna manera su cumplimiento puede postergarse por falta de regulación secundaria.

Señalé también que en aquel momento (agosto de 2021) en cuatro entidades el plazo para poder legislar ya había vencido, en una más estaba próximo a vencerse y, en el caso particular de Hidalgo, si bien fue la única con elección local que efectuó la reforma, en ese momento aún no había sido promulgada o publicada.

Con el fin de subsanar estas omisiones, el INE, en ejercicio de sus atribuciones y de manera precautoria y provisional, emitía los criterios que permitieran cumplir con la postulación paritaria.

Al igual que el acuerdo de noviembre de 2020, este de agosto de 2021 no invade ninguna esfera de la vida interna de los partidos, sino que, por el contrario, otorga claridad sobre la obligación que tienen para postular al menos a tres mujeres en alguna de las seis gubernaturas que se disputarán, antes de que iniciaran tanto los procesos electorales como los procesos internos de los partidos.

Es decir, jurisdiccionalmente ya se había definido que este principio debe operar; el Tribunal Electoral ya había señalado que el principio de paridad se debe materializar también en los cargos unipersonales de gubernatura.

Sobre las reiteradas resistencias a este tema, conviene dejar registro de que el Consejero Jaime Rivera planteó, sin éxito, la posibilidad de aplazar la aprobación de este acuerdo "a fin de alcanzar el mayor consenso posible con los partidos políticos para lograr una armonía entre los procesos internos y el impulso de la participación política de las mujeres." Advirtió que, si bien se manifestaba abiertamente a favor de la paridad, así como de la postulación de tres mujeres, "las reglas y criterios con que dicho objetivo se habría de concretar merecía más discusión y análisis."

El Consejero José Roberto Ruiz respaldó la propuesta, también sin éxito, al considerar que existía una sentencia clara de Sala Superior "que señaló que el INE carecía de facultades para establecer tal medida."

Por su parte, el Consejero Ciro Murayama refirió que podían existir criterios de flexibilidad para garantizar la convivencia del principio constitucional de paridad con la autodeterminación de los partidos y los derechos de las militancias, pero pidió "reflexionar sobre la oportunidad de que la autoridad recorriera un camino de mayor diálogo, ya que no

deja de ser autoridad si escucha y no debe ser sinónimo de actuación autoritaria o precipitada."

Las propuestas de retiro del respectivo punto del orden del día, que suponía posponer su discusión, fueron derrotadas en votaciones específicas. Dicho de otra manera, las resistencias se han ido agotando o se han concentrado en el Consejo General, pues ningún partido acompañó las propuestas de Córdova, Rivera, Ruiz y Murayama, todos hombres, una vez más.

Como parte sustantiva de la bitácora de este extraordinario trayecto, hay que agregar que este acuerdo, a diferencia del de noviembre de 2020, que fue aprobado por 9 a 2, este de agosto de 2021 fue aprobado por solo 7 votos a favor y 4 en contra, de los Consejeros Espadas Ancona y, precisamente, Rivera Velázquez, Ruiz Saldaña y Murayama Rendón, a pesar de ser sustancialmente el mismo que su predecesor; Córdova Vianello, había anunciado su voto para retirar el acuerdo del orden del día como sus compañeros que quedaron en minoría, incluso violentando el reglamento de sesiones del Consejo General, pero finalmente votó a favor del acuerdo.

Vale la pena adicionar que se señaló por las representaciones de algunos partidos que ciertos consejeros se comunicaban con los partidos políticos para pedirles, también infructuosamente, que fueran ellos los que pidieran tiempo y apoyaran la propuesta de esos consejeros para retirar el acuerdo de la sesión del Consejo General

Este nuevo acuerdo, el 1446/2021, que no fue impugnado por nadie, lo que lo revistió de firmeza jurídica, por supuesto consideró el contexto histórico de la participación política de las mujeres, el parámetro de regularidad constitucional y convencional, los derechos de igualdad y no discriminación, así como el multicitado principio constitucional de paridad de género.

Es importante señalar que todos los partidos cumplieron con el acuerdo señalado y postularon a tres mujeres para las seis gubernaturas que se elegirán el 5 de junio de 2022 e incluso, un partido político postuló a 4 mujeres.

4. Motivos de Satisfacción por Refuerzo

Además de todo lo avanzado, hay que informar que durante el diseño, preparación e investigación y redacción de este este texto (entre marzo y abril de 2022) el tema recibió un impulso jurisdiccional muy importante.

El pasado 3 de abril, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el JDC-91/2022, que resulta fundamental en la ruta de exigencia de paridad en gubernaturas, en el que al decidir sobre las pretensiones y agravios de Susana Harp respecto del proceso de designación de la candidatura a la gubernatura de Oaxaca, en concreto, mandató dos cosas: que todas las fuerzas políticas establezcan normas internas para garantizar la paridad en la postulación a gubernaturas y que el INE supervise dicho cumplimiento.

Además, el pasado 21 de abril, la propia sala resolvió otro asunto, el JDC-434/2022, en el que originalmente, Maki Esther Ortiz Domínguez, aspirante a la candidatura morenista a la gubernatura de Tamaulipas -único estado en el que no hay ninguna candidata registrada- impugnó ante el propio partido la designación de Américo Villarreal como precandidato único, pero MORENA confirmó la decisión.

Inconforme, la interesada recurrió al tribunal electoral estatal, que le dio la razón al partido, por lo que interpuso juicio ante la Sala Superior. Alegó, entre otras cosas, que se habían violado en su perjuicio las normas y principios de la paridad sustantiva en su expresión de postulación a gubernaturas.

Al estudiar y decidir el caso, la Sala Superior desestimó los señalamientos de Ortiz Domínguez y determinó no revocar la designación de Villarreal ni ordenó reponer por completo el procedimiento partidista, como lo solicitaba la actora en su demanda. Dispuso además que era evidente la falta de reglas claras para garantizar la paridad sustantiva en la postulación de sus candidaturas a una gubernatura.

En consecuencia, resultaba necesario “reiterar la orden” a dicho partido y a todos los demás para que, a más tardar al inicio del próximo proceso electoral para Gubernaturas en que participen, definan dichas reglas, en las que precisen cómo aplicarán la competitividad, a fin de garantizar la paridad sustantiva. Igualmente, se vinculó al INE a supervisar este cumplimiento.

Es decir, asegurar al menos que, previo a la emisión de las convocatorias correspondientes, los partidos políticos definan en qué entidades habrán de postular candidaturas de mujeres y hombres para garantizar que analicen su fuerza electoral en las entidades federativas y, conforme a ello, puedan determinar cuáles y cuántas convocatorias serán exclusivas para un género o el otro, distribuyendo de manera equitativa la participación, garantizando a su vez que las mujeres compitan en las entidades federativas con mayor posibilidad de triunfo y que las convocatorias sean coincidentes con esta situación.

5. Apuntes Conclusivos

1. Creo, en consecuencia, que hemos avanzado, sin duda. No podríamos decir válidamente que no hemos avanzado en garantizar la paridad; en incorporar la reforma de paridad en nuestra Constitución.

2. Insistiré en esto mientras la norma no cambie: si bien dos entidades federativas ya tienen la paridad para gubernaturas en su legislación local (Coahuila e Hidalgo), es indispensable llevarla también a la legislación nacional electoral y a la de las otras 30 entidades federativas.

3. Necesitamos, adicionalmente, el trabajo conjunto con otras autoridades, actores políticos, la sociedad civil, para que la participación de las mujeres sea siempre libre de violencia y que sea siempre garantizada en todos los ámbitos, pero no solo en el marco de las contiendas electorales, sino inclusive en el ejercicio mismo del cargo, ya superada la jornada y el triunfo electorales.

4. Creo que aquí la reflexión es ¿Qué tanto hemos avanzado? ¿Vamos bien? Considero que las respuestas son MUCHO y CLARO QUE SI, respectivamente.

5. Y es que no se podría haber avanzado tanto sin reformas constitucionales, legales, acuerdos de los consejos generales de los OPLEs las entidades federativas y del INE, efectivamente; pero también las sentencias de los tribunales a favor de garantizar estos principios generales y derechos concretos.

6. Dicho de otra manera, si bien es cierto que el derecho en general es producto de procesos eminentemente políticos, su eficacia y alcances dependen íntimamente de la voluntad democrática e institucional de las personas que interpretan y aplican la normativa aplicable.

7. En este tema en especial, muy sensible en todo el país, ha prevalecido la lealtad constitucional y un claro compromiso con el parámetro de regularidad normativa, que incluye no solo la norma constitucional nacional y su interpretación jurídica, sino todo el derecho convencional de los derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en particular, que también son derecho interno.

8. Al tratarse de una deuda ancestral con los derechos y prerrogativas de las mujeres, me parece que nos faltan muchas cosas por hacer y ver, pero también creo que vamos a lograrlo y verlo en nuestras propias vidas y no en 59 años, como calcula el índice global de brecha de género.

9. Si todas y todos nos implicamos con autenticidad, entusiasmo y empeño por esta causa; si derrotamos con la ley en la mano las resistencias y pulsiones patriarcales, habremos cumplido el encargo que heredamos de generaciones pasadas y que las generaciones futuras nos han impuesto, merecen y necesitan. Que así sea.

Inclusión e Igualdad Sustantiva: Elementos Imprescindibles en Democracia

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas
Consejera del Instituto Nacional Electoral

Inclusión e Igualdad Sustantiva: Elementos Imprescindibles en Democracia

Dania Paola Ravel Cuevas*

Sumario

1. Introducción. 2. Inclusión de las Mujeres en la Política y la Importancia de la Paridad de Género. 3. Medidas en Favor de las Personas Pertenecientes a la Diversidad Sexual y de Género. 4. Personas que Vivan con alguna(s) Discapacidad(es). 5. Participación Indígena. 6.Acciones Afirmativas para otros Grupos en Situación de Discriminación. 7. Personas en Prisión Preventiva. 8. Corolario.

Sumario

La máxima autoridad administrativa electoral del país ha adoptado múltiples medidas para asegurar que la ciudadanía participe de manera plena y efectiva en los procesos comiciales que ha desarrollado durante tres décadas. Desde el otrora Instituto Federal Electoral –y posteriormente el Instituto Nacional Electoral (INE)– se han impulsado medidas para la igualdad, así como múltiples mecanismos de colaboración institucional con el propósito de garantizar que toda la ciudadanía ejerza en condiciones de igualdad sus derechos político-electorales, que también son derechos humanos. Se han implementado acciones en favor de grupos que histórica y estructuralmente han sido discriminados, como las mujeres, la población indígena y afromexicana, las personas que viven con alguna(s) discapacidad(es), quienes pertenecen a la diversidad sexual y de género, personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero y aquellas que se encuentran en prisión preventiva. Es responsabilidad de las autoridades del Estado Mexicano reconocer la riqueza de la diversidad y actuar en consecuencia, por lo que, desde el INE es nuestra obligación y compromiso

* Consejera Electoral en el Instituto Nacional Electoral.

fortalecer y consolidar nuestra democracia paritaria, incluyente y libre de toda discriminación y violencia.

1. Introducción

Un sistema democrático, representativo y libre garantiza la participación de la ciudadanía en la vida pública en condiciones de igualdad, dado que ésta puede elegir a sus gobernantes o representantes políticos a través de las urnas. Por ello, la democracia supone la existencia de una igualdad política entre las y los ciudadanos (Dahl, 1998) aunque no necesariamente implica su inclusión efectiva en la toma de decisiones públicas. Charles Taylor (2009) en sus ensayos sobre multiculturalismo señaló que "existen ciudadanas y ciudadanos que participan en el espacio público en desventaja y, por ello, es necesario garantizar el ejercicio de los derechos en igualdad desde la diferencia". Así, una de las obligaciones constitucionales de las autoridades –en particular de las electorales– consiste en brindar a la ciudadanía las garantías necesarias para el efectivo ejercicio de sus derechos político-electorales. En este sentido, Luigi Ferrajoli (1999) reflexionó que "*la causa de la tremenda distancia entre los derechos fundamentales y la realidad, entre su normatividad y su inefectividad, es la culpable debilidad o, lo que es peor, la aún más culpable ausencia de sus garantías."* Así, la democracia sólo puede subsistir a partir de dos de sus principios rectores: la igualdad y la libertad. La igualdad nos sirve para construir un piso mínimo en el que la participación de la ciudadanía tiene el mismo valor, mientras que la libertad política nos ayuda a elegir con nuestro voto a las personas que ocuparán un cargo o que tomarán decisiones en representación de las demás.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN: 2019), la igualdad formal obliga a que las normas jurídicas se apliquen a todas las personas que estén en una misma situación de manera uniforme. Las normas por sí mismas no dotan de efectividad a los derechos. La igualdad sustantiva remueve o disminuye los obstáculos que impiden a ciertas personas o grupos sociales ejercer sus derechos humanos real y efectivamente; en condiciones paritarias con otras personas o grupos sociales. Por ello, es necesario seguir trabajando para consolidar dicha igualdad sustantiva, para lo que es indispensable hacer posible la inclusión de todas las personas con la finalidad de que puedan ejercer sus derechos

político-electorales, lo que es fundamental para la democracia[1]. No podemos decir que vivimos en una democracia si aún hay personas que no pueden ejercer sus derechos humanos, entre ellos los político-electorales y para lograr condiciones reales de igualdad sustantiva, las autoridades deben adoptar medidas con perspectiva de género e interseccional[2].

2. Inclusión de las Mujeres en la Política y la Importancia de la Paridad de Género

La inclusión efectiva de las mujeres en los espacios públicos y políticos ha sido uno de los retos más grandes de nuestra democracia. Para que el derecho de las mexicanas a votar y ser votadas se viera materializado, fueron necesarios años de lucha y organización de las mujeres. A pesar de las reformas que permitían legalmente el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, su participación estuvo limitada durante mucho tiempo. Debido a ello, la autoridad electoral implementó en la década de los noventa –del siglo pasado– un sistema de cuotas como acción afirmativa. Estas medidas específicas, de carácter temporal estuvieron orientadas a corregir situaciones de desigualdad en el ejercicio de los derechos y libertades entre mujeres y hombres, así como a acelerar la incorporación de las mujeres en los cargos de elección popular. Este tipo de medidas no hubieran sido posibles si en la pasada década de los ochenta y noventa no se hubieran adoptado instrumentos internacionales que dotaron de legitimidad jurídica y fundamento político al planteamiento de la adopción de cuotas en el país.

Después de varias experiencias y sentencias –como la SUP-JDC-12624/2011– referentes a los diseños particulares de estas medidas y a los efectos de su implementación, se concluyó que las cuotas por sí mismas no eran suficientes para contrarrestar todos los obstáculos que impedían que las mujeres aseguraran más posiciones en la esfera política. A partir de este panorama general se avanzó en la incorporación del principio de paridad de género en la Constitución en el año 2014 para las candidaturas al Congreso de la Unión y los

[1] El principio de *inclusión democrática* se refiere a la relación entre un individuo o grupo que aspira a formar parte de un marco de decisión y un colectivo de individuos que buscan regirse por un marco delimitado de decisión. Somos inclusivos para vivir en un régimen democrático bajo el entendido de que todo individuo podrá participar por igual en las decisiones que repercutan en su vida (Errasti 2019: 110-111)

[2] No debemos olvidar que incluso existen tipos de discriminaciones específicas cuando se conjugan en una persona distintas características identitarias que, de por sí, de manera aislada generan condiciones de desigualdad, a esto se le ha denominado interseccionalidad. Un ejemplo son las mujeres afromexicanas, pues no sólo son discriminadas por ser mujeres, sino también por ser afro. Las autoridades están obligadas a tomar en cuenta todos estos factores para garantizar efectivamente sus derechos; es decir, deben realizar análisis interseccionales para implementar acciones.

Congresos locales. Así, desde 2014, la paridad de género es un principio constitucional –no una acción afirmativa– que implica la garantía del legítimo derecho de las mujeres de ocupar, al menos, la mitad de los espacios públicos de poder y toma de decisiones. En 2019, con la reforma conocida coloquialmente como de "paridad en todo" el multicitado principio se convirtió en un eje rector del Estado Mexicano y las cuotas quedaron en el pasado.

Durante el PEF 2017-2018, el INE adoptó varias acciones afirmativas para materializar el principio de paridad en la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados y, por primera vez, del Senado de la República. Por ejemplo, se estableció el encabezamiento de la lista de representación proporcional (RP) del Senado con mujeres; al menos 2 de las 5 listas de RP para la Cámara de Diputadas y Diputados se encabezarían por un género distinto, entre otras. Gracias a estas medidas, en esa legislatura de la Cámara se eligieron 241 mujeres (48.2%) y 63 mujeres en el Senado (49.2%). Para el PEF 2020-2021, con la finalidad de que la paridad de género estuviera garantizada, se establecieron reglas como que 3 de las 5 listas de RP debían ser encabezadas por mujeres, que en las fórmulas donde un hombre fuera postulado como propietario su suplente podía ser mujer, pero nunca a la inversa. Asimismo, se implementaron bloques de competitividad para asegurar que las mujeres no fueran postuladas en donde tenían menos posibilidades de obtener el triunfo y se señaló que los partidos políticos y coaliciones podían postular un mayor número de mujeres que de hombres en las candidaturas a diputaciones federales. Es importante destacar que, después de las elecciones de 2021, derivado de dos sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) –SUP-REC-1410/2021 y SUP-REC-1414/2021–, la Cámara de Diputadas y Diputados obtuvo una integración paritaria perfecta al pasar las curules asignadas a mujeres de 248 a 250 (1.8% de incremento en relación con la legislatura anterior). Por ello, México ha destacado como ejemplo exitoso de progresividad normativa en favor de las mujeres. Según la Unión Interparlamentaria (2022), México ocupa la cuarta posición en el mundo (junto con los Emiratos Árabes Unidos) entre los países con mayor porcentaje de mujeres parlamentarias en la Cámara Baja[3].

Por otro lado, es importante señalar el avance más significativo que trajo consigo la reforma constitucional de 2019: el establecimiento de las postulaciones paritarias para todos

[3] Al 1/01 2022, Ruanda tenía 61.3% de mujeres parlamentarias, seguida por Cuba (53.4) y Nicaragua (50.6%)

los cargos de elección popular[4]. Además, para lograr el pleno cumplimiento de las disposiciones constitucionales, en el artículo transitorio segundo del Decreto de reforma se dispuso que el Congreso tenía un año –a partir de la entrada en vigor– para realizar las adecuaciones normativas correspondientes. Así, desde diciembre de 2019 se inició en el INE un análisis para determinar si dicho principio era aplicable para las Gubernaturas y qué acciones podían implementarse desde la autoridad electoral nacional para garantizarlo. De esta manera, se determinó que sí era aplicable dado que se disolvió la barrera establecida sobre la aplicación del principio de paridad de género en los cargos unipersonales, además de que el INE podía implementar reglas para garantizar la paridad en las gubernaturas, ya que la falta de desarrollo normativo no podía ser obstáculo para implementar mecanismos que hicieran efectivo un derecho sustantivo. Debe enfatizarse que las mujeres ni siquiera eran postuladas por los partidos políticos para esos cargos, lo cual configuró un escenario de subrepresentación abismal. Por ejemplo, de 2015 a 2020 se registraron 226 candidaturas, de las cuales sólo 41 fueron de mujeres y 185 de hombres. Desde el reconocimiento del derecho de las mujeres a votar y ser votadas, en 1953 –y hasta antes de las elecciones del año pasado– de las 351 personas que habían sido electas para estos cargos, únicamente 7 eran mujeres, que representaban el 2% frente a 344 hombres equivalentes al 98%. Además, en 2019, al renovarse las gubernaturas de Puebla y Baja California, ningún partido político postuló a una mujer. Si bien el principio de paridad había sido reconocido para todos los cargos de elección popular, ni para las Gubernaturas ni para el Congreso Federal ni los Congresos Locales se había emitido la normatividad en la materia. Por ello, en el caso de las 15 gubernaturas que se renovaron en 2021, el Consejo General (CG) del INE emitió el Acuerdo INE/CG569/2020, del 6 de noviembre de 2020, donde se establecieron las directrices para garantizar que las postulaciones de candidaturas a las gubernaturas fueran paritarias, estableciendo que al menos debían postularse 7 mujeres en las 15 gubernaturas, lo cual representó un verdadero parteaguas en favor de la igualdad.

Es oportuno destacar que durante la discusión y aprobación de dicho Acuerdo se presentaron algunas resistencias que se materializaron en dos impugnaciones ante la Sala Superior del TEPJF. La Sala Superior revocó el Acuerdo INE/CG569/2020 mediante la

[4] Se estableció en el artículo 35 que es derecho de la ciudadanía ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular y en el artículo 41, la obligación correlativa a cargo de los partidos políticos.

sentencia recaída al expediente SUP-RAP-116/2020, al considerar que el INE carecía de competencia para emitirlo en concordancia con el principio de reserva de ley y la soberanía de los Estados. No obstante, la sentencia vinculó a los partidos políticos a postular a 7 mujeres como candidatas a las 15 gubernaturas; es decir, la Sala Superior implementó casi la misma medida aprobada desde un inicio por el CG del INE, además de vincular al Congreso de la Unión, así como a los congresos locales para regular la paridad en las gubernaturas antes del inicio del próximo proceso electoral inmediato siguiente al 2020-2021, lo cual en la mayoría de las entidades y en el ámbito federal no ha sucedido.

Los resultados de la jornada electoral de 2021 confirmaron la importancia de impulsar estas medidas, pues fueron históricos: 6 mujeres fueron electas como gobernadoras. Estas cifras son dignas de celebrarse por sí solas, especialmente si consideramos que sólo se habían electo a 7 gobernadoras en la historia política del país, por lo que prácticamente se duplicó dicho número[5]. Es preciso subrayar que el CG del INE –de nueva cuenta, ante la falta de la legislación correspondiente– aprobó el Acuerdo INE/CG1446/2021 donde estableció criterios generales para garantizar el principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas en los Procesos Electorales Locales 2021-2022 –en los cuales se renovará la gubernatura de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas–, la cual se cumplió a cabalidad por parte de los partidos políticos nacionales y locales una vez que postularon, al menos, a 3 mujeres para las 6 gubernaturas.

3. Medidas en Favor de las Personas Pertenecientes a la Diversidad Sexual y de Género

El 22 de diciembre de 2017, el CG del INE aprobó mediante el Acuerdo INE/CG626/2017 el *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*, mejor conocido como Protocolo Trans[6]. Su principal medida consiste en que en ningún caso la falta de

[5] De esta manera, Baja California, Campeche, Chihuahua y Guerrero tuvieron por primera vez a una mujer como titular del poder ejecutivo local, mientras que Colima y Tlaxcala eligieron a su segunda gobernadora.

[6] El término *trans* se utiliza de acuerdo con la definición dada por la Corte IDH en la OC 24/2017: "es un término sombrilla utilizado para describir las diferentes variantes de la identidad de género, cuyo común denominador es la no conformidad entre el sexo asignado al nacer de la persona y la identidad de género que ha sido tradicionalmente asignada a éste".

concordancia entre la expresión de género del o de la votante con la fotografía de la credencial para votar, o bien con el nombre o el sexo asentado en ella sea causa para impedir la emisión del voto en cualquier elección o mecanismo de participación ciudadana[7]. Para su implementación durante cada proceso electoral, se ha capacitado a personas que han fungido como Supervisoras Electorales (SE), Capacitadoras Asistentes Electorales (CAE) e integrantes de las Mesas Directivas de Casilla (MDC), así como observadoras electorales, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 1 Ciudadanía capacitada sobre el Protocolo Trans

Proceso Electoral	Supervisores (as) electorales	Capacitadores (as) Asistentes Electorales	Funcionarios (as) de Mesas Directivas de Casilla	Observadores (as) electorales	Totales
2017-2018 Concurrente	6,277	38,767	1,397,380	32,727	1,475,151
2018-2019 Local	593	3,450	110,144	1,963	116,150
2018-2019 Extraordinaria de Puebla	324	1,881	53,690	479	56,374
2019-2020 Local	254	1,524	53,914	803	56,495
2020-2021 Concurrente	6,994	41,088	1,462,672	19,430	1,530,184
2022 Revocación de Mandato	1,512	10,557	258,258	425	270,752

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (INE)

Con respecto a la acción afirmativa para las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+, en el PE 2020-2021 se debían postular 3 candidaturas, 2 por MR y 1 vía RP y se estableció que será suficiente con la autoadscripción que declare la persona al respecto. Además, se señaló que, en el caso de la postulación de personas trans, la candidatura correspondería al género al que se autoadscribiera la persona y sería tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género. Se debe destacar que desde el INE avalamos una regla aplicable en el caso de procesar postulaciones de personas no binarias, pues por su naturaleza no podrían contabilizarse dentro del sistema binario de géneros

[7] Uno de sus antecedentes que constituyó el piso mínimo del cual se partió fue el oficio COPRED /179/2012, mediante el cual se solicitó al Instituto Electoral del Distrito Federal que se *"implementaran las medidas y acciones necesarias para garantizar el derecho del voto sin discriminación a la población trans de la Ciudad de México"*. Fue así como el 22 de junio de 2012, el IEDF emitió la Circular 111 en la cual dirigía varias instrucciones para los coordinadores distritales del instituto y que se hizo extensiva para los funcionarios y funcionarias de casilla con la finalidad de que garantizarán el derecho al voto de las personas trans el día de la jornada electoral.

(hombre-mujer) y tampoco pueden considerarse para el cumplimiento del principio de paridad, por lo que los partidos políticos sólo podían postular a 3 candidaturas no binarias.

4. Personas que Vivan con alguna(s) Discapacidad(es).

A pesar de que en México está expresamente prohibida la discriminación por motivos de discapacidad, son múltiples y resistentes las barreras contextuales –físicas, culturales, legales y comunicacionales– que impiden a las personas de este colectivo su plena inclusión en la sociedad, ejercer sus derechos, gozar de la autonomía y libertad para tomar sus propias decisiones y participar en la vida pública. El artículo 29 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* establece que: el Estado debe garantizar "*el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas*". En ese sentido, el INE ha implementado medidas para la igualdad para combatir las barreras y obstáculos sociales, normativos y estructurales que colocan a estas personas en una situación de desventaja en el ejercicio de sus derechos político-electorales, por ejemplo aquellas para lograr que las casillas electorales sean accesibles para todas las personas y tengan las condiciones para atender a quienes vivan con alguna(s) discapacidad(es), tanto a través de su estructura como de la capacitación del personal que pueda apoyar a las y los votantes.

Así, desde el PEF de 2003, el otrora Instituto Federal Electoral incorporó el uso de una mascarilla en braille para que las personas con discapacidad visual pudieran votar por sí mismas. También se instauró la etiqueta braille para identificar las urnas en las que deben ingresar los votos. Aunado a ello, en caso de que no sepan leer braille, también tienen derecho a acompañarse de alguien de su confianza para ejercer su voto. En 2006, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral desarrolló la mampara especial, así como bases porta urnas para ofrecer mejores condiciones en la secrecía del voto para la ciudadanía con alguna discapacidad motriz, así como para personas de baja estatura, quienes acudan en silla de ruedas o que tengan dificultades para utilizar el cancel electoral. En este tenor, el Reglamento de Elecciones –aprobado por el CG del INE el 7 de septiembre de 2016– estableció ciertas reglas para la instalación de la casilla, con la finalidad de que: "*No presenten obstáculos naturales o artificiales que dificulten o impidan el acceso y tránsito de las personas con alguna discapacidad, personas adultas mayores, así como mujeres embarazadas*", por lo que deben evitarse escalones o desniveles y colocar rampas para permitir el acceso. Asimismo,

debe señalarse que todo el material didáctico y de apoyo que se provee durante la capacitación electoral para la ciudadanía que participa en la integración de las MDC ha utilizado los criterios de inclusión y respeto a la dignidad humana.

Respecto de las dos elecciones más grandes de nuestra historia, fue posible recabar los siguientes datos: en el Proceso Electoral de 2017-2018 se instalaron 1,661 rampas fijas, así como 1,899 rampas móviles, mientras que para el Proceso Electoral 2020- 2021 se colocaron 383 rampas fijas y 1,581 rampas móviles en diversos inmuebles. Sin embargo, hay domicilios donde no es factible garantizar la accesibilidad a las casillas por existir una imposibilidad material de adecuación en el inmueble, por lo que diversas áreas y unidades sustantivas del INE elaboraron una propuesta concreta para asegurar el voto de las personas con discapacidad. Es importante destacar que en el marco de un ejercicio de demostración para el ejercicio efectivo del voto de las personas con discapacidad y personas trans, realizado por la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de Igualdad de Género y No Discriminación, en el Estado de Puebla en 2019, se manifestó por parte de la ciudadanía que cuando las casillas no contaban con condiciones de accesibilidad las y los funcionarios de MDC adoptaban medidas para acercar la boleta a la persona que no podía acceder a la casilla, visibilizando así, la problemática. Por ello, desde entonces estuve solicitando que se analizara la factibilidad de establecer medidas para garantizar el voto en condiciones de igualdad. Finalmente, en la sesión del CG del INE que inició el 27 de abril de 2022, se aprobó el *Protocolo para la adopción de medidas tendientes a garantizar el derecho al voto y a la participación ciudadana de las personas con discapacidad en los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana*, donde se estableció que cuando las casillas no sean accesibles, podrá llevarse la boleta a la o el ciudadano afuera de la casilla, para lo cual se creará una comisión integrada por funcionarios y funcionarias de MDC, así como representantes de los partidos políticos y, en su caso, el o la acompañante de la persona con discapacidad para insertar el voto en un sobre, el cual se depositará en las urnas cuidando su secrecía en todo momento.

Aunado a las medidas descritas, el 10 de mayo de 2017 el CG del INE aprobó el *Protocolo para la inclusión de las personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesa Directiva de Casilla* para que las personas con discapacidad también pudieran participar como integrantes de MDC, en igualdad de condiciones y sin

discriminación. Así, desde las elecciones locales de 2016-2017 se implementó este protocolo para que las personas con una o varias discapacidades pudieran ser funcionarios o funcionarias de MDC y tuvieran todas las condiciones para hacerlo[8]. Entre las principales medidas se encuentra que las personas con discapacidad puedan acompañarse por una persona si así lo solicitan. Puede ser un integrante de la MDC –siempre y cuando el apoyo brindado no afecte las funciones asignadas–; una persona contratada como CAE que apoyaría expresamente a una persona con discapacidad, o bien una persona de confianza de la persona con discapacidad que deberá cumplir con los mismos requisitos solicitados para ser integrante de la MDC. Desde que se implementó esa medida a la fecha, 668 personas con alguna discapacidad han hecho uso de la misma. Asimismo, es importante señalar que en los materiales de capacitación se incorporó una instrucción para que las personas con discapacidades no visibles que requieran apoyo y lo soliciten pudieran acudir acompañadas de una persona de su confianza o apoyarse de alguna persona integrante de las MDC para votar, instrucción que se incorporó en la Guía para la y el Funcionario de Casilla. Debe señalarse que durante los tres procesos electorales en los que se ha implementado, el 60% de las personas que requirieron apoyo para desempeñarse como Funcionario o Funcionaria de MDC prefirieron acompañarse de una persona de su confianza. Asimismo, desde el Proceso Electoral 2017-2018 se ha utilizado un formato para registrar información sobre las personas con discapacidad que acuden a votar para ampliar el conocimiento del INE sobre el tema y contar con insumos que permitan mejorar las condiciones y facilitar el sufragio de quien viva con alguna(s) discapacidad(es) en próximos procesos electorales, recabándose la siguiente información:

[8] Este protocolo se originó en las elecciones locales de 2016 en el Distrito 04 de Durango, cuando salió sorteada una ciudadana quien señaló no haber recibido el tratamiento adecuado al no permitírsele ser funcionaria de casilla por tener una discapacidad visual. La ciudadana remitió un escrito de petición aludiendo al derecho de las personas con discapacidad para participar en la integración de las MDC. En atención a esa experiencia, se elaboró un protocolo de actuación institucional, por lo que, para las elecciones locales de 2017, se implementó por primera vez el protocolo para que las personas con una o varias discapacidades pudieran fungir como funcionarias de MDC.

Tabla 2 Personas con alguna discapacidad que emitieron su voto y requirieron apoyo

PEF 2017-2018	
Total	77,632
Persona de su confianza	52,919
Mampara especial	15,358
Funcionario de casilla	7,221
Urna con etiquetas braille	1,259
Plantilla Braille	875
22,522 personas no solicitaron apoyo	

PE 2018-2019	
Total	9,398
Persona de su confianza	2,049
Mampara especial	4,854
Funcionario de casilla	2,221
Urna con etiquetas braille	193
Plantilla Braille	81
10,146 personas no solicitaron apoyo	

PE 2019-2020	
Total	7,934
Persona de su confianza	4,604
Mampara especial	2,431
Funcionario de casilla	839
Plantilla Braille	60
1,932 personas no solicitaron apoyo	

PE 2020-2021	
Total	308,509
Persona de su confianza	186,123
Mampara especial	62,974
Funcionario de casilla	33,049
Plantilla Braille	7,234
50,957 personas no solicitaron apoyo	

Fuente: Elaboración propia; Datos del INE.

Por otro lado, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-121/2020 de la Sala Superior del TEPJF, para el Proceso Electoral 2020-2021 se estableció una acción afirmativa en favor de personas con discapacidad. Así, los partidos políticos postularon 6 candidaturas por MR y 2 por RP; es decir 8 en total. Para estas postulaciones, los partidos políticos debieron presentar un documento original que avalara la existencia de una discapacidad permanente (física, sensorial, mental o intelectual)[9] mediante una certificación médica expedida por una institución de salud, pública o privada.

[9] La constancia debió contener el nombre, firma autógrafa y número de cédula profesional del médico que la expida, así como el sello de la institución; o bien, la presentación de una copia legible del anverso y reverso de la credencial para personas con discapacidad vigente. También debían presentar una carta bajo protesta de decir verdad en la que se señalara que se trataba de una persona con discapacidad.

5. Participación Indígena

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, 21.5 millones de personas se identificaban a sí mismas como indígenas por lo que era imprescindible impulsar su participación política efectiva. Con ese propósito, para el Proceso Electoral 2017-2018, el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG508/2017, el 8 de noviembre de 2017, para garantizar la inclusión de candidaturas indígenas por el principio de MR por lo que los Partidos Políticos Nacionales o coaliciones debían postular fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas en 12 de los 28 distritos electorales con más del 60% de población indígena y respetando el principio de paridad. Esta medida fue modificada después por la Sala Superior y finalmente se determinó que se debían postular personas indígenas en 13 distritos y que no podían ser del mismo género en más de 7. Para verificar la existencia de un vínculo de las y los candidatos con las comunidades, al momento del registro de su candidatura debían presentar las constancias que acreditaran haber prestado servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad por la que buscaban postularse; haber participado en reuniones de trabajo para resolver conflictos o mejorar las instituciones de las comunidades o ser representantes de alguna comunidad o asociación indígena que busque mejorar o preservar sus instituciones; es decir, que tengan una autoadscripción calificada. Lo anterior en respuesta a la sentencia SUP-RAP-726/2018, en la cual la Sala Superior indicó que debía comprobarse esta identidad para evitar simulaciones.

Para el PE 2020-2021, el 18 de noviembre de 2020, el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG572/2020 mediante el cual incrementó las postulaciones de indígenas de 13 a 21, de las cuales 11 deberían ser para mujeres indígenas. Además, para el caso de diputaciones por el principio de RP, se estableció que los PPN también debían postular indígenas en las 5 listas. Aunque dicho Acuerdo fue impugnado, la medida se confirmó a través de la sentencia de la Sala Superior recaída al SUP-RAP-121/2020 en la cual se ordenó al INE, establecer los 21 distritos específicos en los cuales todos los partidos políticos o coaliciones deberían postular a personas indígenas, adoptar acciones afirmativas en favor de personas con discapacidad y determinar los grupos que ameritaban contar con una representación legislativa para que diseñara las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades. Así, el 15 de enero de 2021, el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG18/2021 mediante el

cual modificó los criterios para el registro de candidaturas y señaló los 21 distritos de acuerdo con el criterio poblacional utilizado para dicha acción afirmativa. Además, se estableció que, para prevenir intentos de usurpación de candidaturas indígenas, el funcionariado del INE corroboraría la autenticidad de los documentos para acreditar la autoadscripción indígena calificada.

6. Acciones Afirmativas para otros Grupos en Situación de Discriminación

Por lo que hace a las personas afromexicanas, quedó estipulado que los partidos postularían 4 fórmulas, una por el principio de RP y 3 de MR. Al momento de solicitar el registro, los partidos políticos tuvieron que acreditar que la persona que pretendían postular fuese afromexicana. Para ello, las y los candidatos tuvieron que declararlo bajo protesta de decir verdad. Respecto a la acción afirmativa en favor de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, debe destacarse que ésta se ordenó a través de la sentencia SUP-RAP-21/2021, con la finalidad de que se diseñara e implementara a la brevedad, a efecto de que participaran dentro de los diez primeros lugares en las listas de RP de cada una de las circunscripciones plurinominales. Así, para la postulación de personas mexicanas residentes en el extranjero –5 fórmulas– se estableció mediante el Acuerdo INE/CG160/2021 que debían presentar también una carta bajo protesta de decir verdad en la que manifestara ser una persona migrante o residente en el extranjero, además de una constancia que acreditara la pertenencia a la comunidad migrante[10], entre otros documentos. Tal como lo referí cuando se aprobó el Acuerdo, esta acción afirmativa debía beneficiar sólo a las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero sin dejar abierta la posibilidad de que se postularan personas que no necesariamente residieran en el extranjero pues esa situación desvirtuaba por completo su efecto útil. El Acuerdo se impugnó debido a que se estimó que ampliaban las formas en las que las candidaturas podían cumplir con la acreditación de vinculación con su estado de origen y la comunidad migrante, lo que a juicio de la Sala Superior fue indebido dado que afectaba la finalidad de las medidas y la representación simbólica en una

[10] 1) Credencial para votar desde el extranjero; 2) Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE); 3) Membresía activa en organizaciones de migrantes; haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante o 4) Cualquier otra documental idónea para acreditar su vínculo.

candidatura y, eventualmente, en una curul[11]. En consecuencia, en el SUP-JDC-346/2021 se determinó que sólo las y los mexicanos residentes en el extranjero podrían postularse por los partidos políticos en los lugares para cumplir la acción afirmativa a favor de los migrantes, por lo que debía acreditarse la calidad de persona mexicana migrante y residente en el extranjero[12]. En suma, México ha sido un precursor connotado en aplicar mecanismos para asegurar la representatividad política de grupos históricamente discriminados. Durante el PEF 2020-2021 se obtuvieron 65 fórmulas electas al amparo de acciones afirmativas, lo que representa actualmente el 13% de las curules de la Cámara de Diputadas y Diputados: 6 personas afromexicanas, 8 personas que viven con alguna discapacidad, 4 personas de la diversidad sexual y de género, 36 personas indígenas y 11 personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero. Es importante enfatizar que todas estas medidas debían cumplir de manera transversal con el principio de paridad, tal como fue ordenado en su momento por la Sala Superior, además de privilegiar una perspectiva interseccional.

7. Personas en Prisión Preventiva

El 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del TEPJF en la resolución dictada en el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulados, resolvió que el INE debía implementar un programa piloto para que las personas en prisión preventiva pudieran votar atendiendo el principio de presunción de inocencia, el cual debía garantizarse por el Estado a través del INE.[13] Así, la Sala Superior determinó que el INE debía asegurar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva en los centros de reclusión para el Proceso Electoral de 2024, además de determinar si este derecho aplicará sólo para la elección presidencial o también para otras elecciones, tomando en cuenta las necesidades y posibilidades administrativas y financieras. Según las cifras de la *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad de 2016* (INEGI: 2006), respecto

[11] De acuerdo con la Sala Superior se sumaba la incertidumbre que podía generar la ampliación adoptada por el Consejo General del INE para quienes fueron migrantes, pero ya residen en México o quienes han realizado trabajo a favor de la comunidad migrante, lo cual podría generar poca certeza en la postulación de candidaturas.

[12] a) Acta de nacimiento o credencial para votar; b) Credencial para votar desde el extranjero; c) Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y d) Cualquier otro elemento que genere convicción.

[13] La sentencia del TEPJF resolvió el recurso de 2 indígenas tzotziles que buscaban ejercer su derecho al voto debido a que no tenían sentencia que declarara su culpabilidad y estaban en prisión preventiva desde hace más de 10 años.

a las personas privadas de la libertad que se encuentran en los 338 centros penitenciarios del país, aproximadamente una de cada tres (29.37%) no tiene sentencia. Esto significa que México tenía una población total de 197,988 personas privadas de la libertad en los 308 centros penitenciarios del país, de las cuales 187,772 (94.8%) eran hombres y 10,216 (5.2%) mujeres. Del total, 75,030 personas (37.9%) estaban en espera de una sentencia definitiva y 122,958 (62.1%) cumplían una sentencia (CNDH: 2019).

Así, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior, el INE implementó una prueba piloto para el voto de personas en prisión preventiva para el proceso electoral 2020-2021 que se llevó a cabo en cinco CEFERESOS –ubicados en Sonora, Guanajuato, Chiapas, Morelos y Michoacán–, acatando la indicación de que fuera una muestra representativa, con perspectiva de género e intercultural. Se utilizó la figura del voto anticipado para la elección de diputaciones federales por los principios de MR y RP, por lo que se integró un paquete de correspondencia personalizado que incluía un instructivo de votación, el resumen de opciones electorales, la boleta electoral y un sobre para enviar el voto.[14] La implementación de la primera prueba piloto en México fue un avance importante en favor de los derechos humanos y servirá para restituir un derecho que no debió suspenderse, tal como lo ha señalado la Sala Superior, no permitir el sufragio despoja a las personas de su estatus jurídico de ciudadanía y les impide ser partícipes en las decisiones y procesos relevantes de nuestro país, lo cual resulta discriminatorio.

Para el PEL 2021-2022 en Hidalgo se elegirá el cargo de Gubernatura y en su Código Electoral se encuentra previsto el voto para personas en prisión preventiva.[15] Así, el pasado 17 de diciembre de 2021 en el CG del INE se aprobaron los Lineamientos y el Modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva para esa entidad (INE/CG1792/2021), ejercicio que también se instrumentará a través de la votación anticipada, la cual se extenderá durante tres días consecutivos –del 16 al 18 de mayo–, por lo que el INE ejercerá sus atribuciones alusivas a la capacitación electoral, el Padrón Electoral

[14] La Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva se integró por 950 ciudadanas y ciudadanos que pudieron emitir su voto, de las cuales votaron 898 personas, 52 no participaron dado que 40 estaban en libertad, 11 no quisieron participar y, lamentablemente, una persona había fallecido.

[15] El 31 de mayo de 2021, el Congreso Local del Estado de Hidalgo reformó el artículo 5 del Código Electoral de dicha entidad federativa, estableciendo que "*La ciudadana o el ciudadano que esté privada o privado de la libertad y no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana organizados en el Estado de Hidalgo*".

y la Lista Nominal de Electores, la ubicación de las Mesas de Escrutinio y Cómputo de las Personas en Prisión Preventiva, así como la designación de las y los funcionarios de las Mesas, además de las reglas, lineamientos, criterios y formatos relacionados con la impresión de documentos y la producción de materiales electorales. A diferencia de la prueba piloto implementada en 2021, en esta ocasión en el modelo operativo se previó que, dadas las restricciones normativas de acceso controlado a los centros penitenciarios, se contaría con un mecanismo de aleatoriedad para que las organizaciones de observación electoral previamente acreditadas –y que así lo soliciten– puedan ingresar a dichos centros para garantizar las actividades de la Jornada Electoral. Además, para promover el voto informado de las personas en prisión preventiva se tiene previsto acordar si es factible utilizar un mecanismo de comunicación adecuado y, en su caso, se diseñarían materiales adicionales para que conozcan las propuestas de los partidos políticos con suficiente antelación a la emisión de su voto.

8. Corolario

La experiencia de México en el diseño e implementación de medidas de inclusión es un referente obligado para impulsar una nueva etapa democrática en la que los partidos políticos incorporen el entorno pluricultural y diverso, que sin duda alguna es una de nuestras mayores riquezas y fortalezas. A pesar de que las medidas para la igualdad no implican un cambio social inmediato o en el corto plazo, ni mucho menos garantizan de manera aislada el éxito de un proyecto democrático incluyente, colocan en el centro de la discusión la necesidad y trascendencia impostergables tanto de la participación como de la representación de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad o de discriminación (González-Luna: 2017). La garantía de los derechos político-electorales de toda la ciudadanía es fundamental; se trata de derechos de empoderamiento que, a su vez, dados los principios característicos de los derechos humanos, influyen en el goce y el ejercicio de otros.

Bibliografía

Buendía, Emilio (2018) *Igualdad e inclusión democrática* en El Sol de México. https://bit.ly/3DGRG0J

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019) *Estudio sobre el cumplimiento e Impacto de las Recomendaciones Generales, Informes Especiales y Pronunciamientos Penitenciarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2001-2017 https://bit.ly/3rFgeST.*

Dahl, Robert (1998) *On Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Errasti López, Ander (2019) "Inclusión democrática e igualdad política en una *Dêmoicracia* Europea en Transformación", *Cuadernos Europeos de Deusto*, España. https://bit.ly/3EyCX8y

Ferrajoli, Luigi (2019) *Manifiesto por la igualdad.* Editorial Trota, Madrid, España.

Fishman, Robert (2019) *La Inclusión Democrática* Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. España. https://bit.ly/386Mjfh

González Luna, Teresa, et. al (2017) *Para discutir la acción afirmativa Teoría y normas Volumen 1*. Universidad de Guadalajara, México https://bit.ly/3vDI0k1

INEGI (2006), *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad* https://bit.ly/3L3KrTo

Llanos, Beatriz y Martínez, Marta (2016) "La democracia paritaria en América Latina: Los casos de México y Nicaragua", Comisión Interamericana de Mujeres, OEA https://bit.ly/3vz8VgM

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Primera Sala (2017), *Jurisprudencia Constitucional de rubro: Derecho Humano a la Igualdad Jurídica. Reconocimiento de su Dimensión Sustantiva o de hecho en el Ordenamiento Jurídico Mexicano*. https://bit.ly/3vwUObO

Taylor, Charles (2009). *El Multiculturalismo y la política del Reconocimiento*. México: FCE

Unión Interparlamentaria (2022) *Women in Parliament in 2021.The Year in Review.* https://bit.ly/3OpFuGx

Trascendencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el Ejercicio Democrático de la Entidad, y, una Propuesta

Mtro. Juan Adolfo Montiel Hernández
Consejero del Instituto Electoral de Michoacán

Trascendencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el Ejercicio Democrático de la Entidad, y, una Propuesta

Juan Adolfo Montiel Hernández*

Sumario

1. Introducción. 2. La Nulidad de Elección como Máxima Sanción en los Comicios. 3. Caso Yurécuaro. 4. Necesidad de Protección de los Derechos Político-Electorales en el Ámbito Parlamentario. 5. A Manera de Propuesta.

1. Introducción

La justicia electoral en México es parte de la democratización de las instituciones públicas, esto porque debe establecerse un poder revisor y un control constitucional de las controversias que surgen entre partidos políticos en su lucha por acceder al poder político, en la función de competencias que tienen instituciones y servidores públicos dentro de los derechos políticos electorales que les otorga el votar y ser votado, así como en el derecho político en la vertiente del ejercicio del cargo público.

Dentro de esta democratización del país y de las instituciones que forma parte de la competencia electoral se encuentran los tribunales electorales, que son la instancia jurisdiccional para resolver cada uno de los conflictos que se presentan en la vida democrática de México, con la intención de dar una solución de forma justa y pacífica en la transición del poder y de las posibles alternancias políticas que pudiesen presentarse por decisión del electorado para dirigir la vida pública. En ello radica la importancia del respecto y la salvaguarda de los derechos electorales de los actores políticos, pero sobre todo del ejercicio del voto ciudadano.

* Consejero Electoral del Instituto Electoral de Michoacán. Licenciado en Derecho; Maestro en Ciencia Política; y, Especialista en Comunicación Política, Elecciones y Democracia. Catedrático en U.M.S.N.H; Universidad Vasco de Quiroga; Analista y Comentarista en diversos medios de comunicación. Fungió como Secretario de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en septiembre de 2020.

**Agradezco el apoyo para realización de esta colaboración a la Mtra. Paloma Yunuen Zacarias y al Mtro. Sergio Lemus Calderón.

Es por ello que, la función principal de la competencia electoral es garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que la ciudadanía pueda ejercer plenamente el derecho al voto, con sus principios de universalidad, secrecía y la libertad de ejercer un voto directo. Ante ello, la función electoral ha ido expandiendo su ámbito de cobertura ante los vacíos legales que se pueden llegar a presentar en la normativa electoral; la cual proyecta la protección y garantía de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Por lo anterior, se despliega un interés impostergable de los Tribunales Electorales, tanto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sus Salas Regionales y Especializada, así como los Tribunales Electorales Locales, en caminar hacia una democracia en la que garantice la representación política y la pluralidad de fuerzas políticas que compiten en un proceso electoral, garantizando la certeza jurídica y permitiendo la disolución de problemas postelectorales al reconocer y legitimar los resultados electorales emitidos por la ciudadanía.

Esa democratización del sistema electoral se ha ido consagrando en la propia Constitución Federal, por el poder revisor, a través del procedimiento previsto en el artículo 135 de la norma suprema.

El Poder Revisor compuesto por la pluralidad de partidos políticos ha establecido, en la propia Constitución, reglas claras, concretas y principios que deben regular los procesos electorales, lo que ha sido producto de un consenso importante entre las principales fuerzas y grupos ideológicos representativos de la población. Los Tribunales Electorales tienen como tarea garantizar que esas reglas y principios cristalizados en la Constitución a partir de la deliberación democrática de la plural clase política sean efectiva y garante. (Vega Asmitia, 2013; 98 y 99).

En contraste con el contexto constitucional actual, conlleva a considerar que son cinco los ejes centrales que deben regir la actuación de los Tribunales Electorales, todos de la misma importancia:

1. La protección de la democracia constitucional;
2. La protección de la libertad e igualdad;
3. La protección del derecho a votar y a ser votado;
4. La protección de la equidad e imparcialidad en los procesos electorales; y
5. La protección de la certeza y seguridad jurídica.

Estos ejes centrales permiten garantizar un control revisor en cada una de las instancias judiciales para calificar si el proceso electoral cumplió con la equidad e imparcialidad de los actores de la contienda, si la ciudadanía votó libremente sin coacción o presión, además de que se logra una legitimidad democrática en el ejercicio de cambio de poder de forma pacífica a través de la vía institucional por parte de las instancias jurisdiccionales.

En caso de la existencia de conductas irregulares o acciones que generen inequidad en la contienda electoral, sobre todo por las experiencias presentadas a lo largo de los últimos años, se ha establecido en la Ley General de Partidos Políticos y en la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LGIPE) un sistema de nulidades de casillas que pudieran presentar algún conflicto en particular o la nulidad completa de una elección ante una serie de elementos sistemáticos que llegasen a impedir el desarrollo legal y democrático del ejercicio de la votación, ya sea por inequidad en la propaganda electoral, el uso de medios de comunicación que está prohibido, y también en rebase del gasto en los topes de campaña, el uso de recursos ilícitos. Incluso, la intervención de cualquier otro poder público o factor de poder que impidiera la participación libre y secreta de los ciudadanos pude ser una causa de nulidad en la que los tribunales electorales ejercen el poder de control constitucional para restablecer la legalidad de las elecciones o de los procesos electorales.

De lo anterior, resulta importante establecer las medidas necesarias de prevención para evitar conflictos electorales y que se desarrollen mecanismos para prevenir y evitar los conflictos electorales que sirvan para corregir las irregularidades y con ello emitir las sanciones respectivas a los autores o actores que de forma deliberada infrinjan las reglas electorales. Aunque no se prevé que se eliminen las disputas entre actores o partidos, una vez terminado el proceso electoral, si es necesario establecer mecanismos con apego a la normatividad electoral para que no trasgredan la paz pública de las autoridades y funcionarios electorales, así como de los actores que contienden en este ejercicio democrático o de los propios partidos políticos.

2. Nulidad de la Elección como Máxima Sanción en los Comicios.

Un aspecto relevante, de la presencia de Tribunales Electorales dentro del sistema democrático de México, es en materia de nulidades porque es esta la máxima sanción que se puede establecer de forma genérica por un órgano jurisdiccional.

En el estado de Michoacán se han tenido diferentes casos de nulidad de casillas y elecciones por parte del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM) y que han sido secundadas o revocadas por la Sala Regional Toluca o por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por causas de nulidad de una elección se tienen supuestos en los artículos 75 y 76 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE); por ejemplo, una causa de nulidad es cuando no se instalan el 20 por ciento o más del total de las casillas en una elección en un distrito o en un estado, lo que afecta por la votación que no fue recibida. Otra es cuando las y los candidatos de una fórmula de diputados federales, senadores o cualquier otro candidato no haya cumplido un requisito y es inelegible. Cuando se usen símbolos religiosos o se compraron espacios de radio y televisión de un candidato o candidata cuando la ley lo prohíbe para posicionar su imagen.

De cumplirse uno de estos casos, los efectos de la nulidad son: Revocar las constancias expedidas a la fórmula de candidatas y candidatos ganadores. Se expide una convocatoria para organizar una nueva elección de acuerdo con el tipo de comicio, federal o estatal. Y en el caso de diputados o senadores, el escaño quedará vacante hasta que se concluya la elección extraordinaria, en el caso de presidente de la República se convocará al Congreso de la Unión para que asuma funciones el presidente de la Mesa directiva, quien fungirá como encargado de despacho y después de 30 días, el Congreso de la Unión elegirá a un presidente interno mientras se termina la elección extraordinaria. Mismo procedimiento en las entidades federativas ante la nulidad de la elección del titular del Poder Ejecutivo local.

En tanto, en el caso de la nulidad de los ayuntamientos se nombrará por el Poder Legislativo de cada entidad federativa a un Concejo Ciudadano que asuma las funciones de Cabildo en el municipio hasta que termine la elección extraordinaria, casos que se han vivido ya en Michoacán como la anulación de la elección local de Morelia en el 2011, en el municipio de Yurécuaro 2008 y en el municipio de Sahuayo en el 2015. Ahora bien, es importante recordar que, a nivel distrital, también se resolvió la nulidad en casillas por parte

del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en una diputación, la cual fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3. Caso Yurécuaro, 2008

Una de las resoluciones emitida por el TEEM fue la nulidad de la elección en el Ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán, en el proceso electoral local ordinario de 2007, dentro de los juicios de inconformidad TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007, en el cual se impugnó al candidato ganador emanado del Partido Revolucionario Institucional, Martín Jaime Pérez Gómez, quien apareció en fotografías dentro de un templo religioso sentado en una de las primeras filas y portando el logotipo de su partido en plena campaña.

En tres imágenes, el TEEM consideró que eran pruebas en las cuales se usaron símbolos y espacios religiosos para influir en la decisión de las y los electores en ese entonces, motivo por el cual el Pleno del michoacano determinó anular la elección y revocar las constancias de mayoría de la planilla ganadora, así como de las regidurías de representación proporcional.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JRC-604/2007 consideró que si se acreditaron los agravios donde el candidato del Partido Revolucionario Institucional llevó actos de proselitismo en la capilla "El Rosario", el día 7 de octubre de 2007, Día de Festividad de la Virgen del Rosario, tomando como elementos probatorios los mencionados a continuación:

- Nota periodística publicada el 8 de octubre de 2007, en el periódico "Águila del Río Lerma", de título: "Gobernar bien y con las puertas abiertas a todos los yurécuarenses", en donde se describe que en la festividad de la capilla "El Rosario", ubicada en la esquina que forman las calles de Zaragoza y Leona Vicario, el candidato postulado por el PRI a presidente municipal de Yurécuaro, Michoacán, fue recibido con manifestaciones de apoyo.
- Copia certificada del Boletín número 12, denominado "Campaña de Jaime Pérez día 3 de octubre de 2007; donde se narra que el mencionado candidato acudió a los festejos llevados a cabo en la capilla del "Rosario".

- Certificación hecha por el Notario Público número 1 de Pénjamo, Guanajuato, en donde se narra que el festejo de "El Rosario", el candidato del Partido Revolucionario Institucional inició un mitin.
- Dos discos compactos que contienen videos, en donde se filmó la Iglesia "El Rosario" así como también se entrevistó a una persona respecto a la fecha de festividad de dicha parroquia, para efectos de acreditar que el candidato encontró en el interior de dicho inmueble. (Expediente SUP-JRC-604/2007, sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Se tuvo que repetir la elección con una extraordinaria que se celebró en el 2008 para la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Yurécuaro.

Lo anterior, es un ejemplo de cómo el TEEM evolucionó los criterios de la nulidad, al adaptarse a los paradigmas que se presentaron y han presentado a lo largo de su historia, por ejemplo, el control de la regularidad constitucional y convencional para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

La nulidad mencionada fue parte de un ejercicio de protección solicitado por personas que fueron violentados en sus derechos o que detectaron anomalías en la aplicación de la materia electoral.

4. La Necesidad de Protección de los Derechos Político-Electorales en el Ámbito Parlamentario

Tratándose de la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha mostrado una inclinación garantista al momento de resolver aquellas solicitudes de medios de impugnación respecto de cuestiones jurídicas que involucran algunos actos o situaciones propias del poder legislativo, tanto a nivel federal como en algunos tribunales locales.

Existe una limitante para que la jurisdicción electoral se inmiscuya en la vida y las acciones del parlamento mexicano ya que en este se presentan violaciones en ejercicio de la representación política de las y los diputados dentro de su ejercicio legislativo del cual han sido excluidas o excluidos.

Por ejemplo, el 20 veinte de diciembre de 2021, legisladores del Partido Movimiento Ciudadano impugnaron por medio de un Juicio Electoral, presentado ante la Sala Superior

del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federación, el acuerdo de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados por el que fueron nombrados los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cual se compone de 18 dieciocho senadurías y 19 diecinueve diputaciones que son designadas por cada una de las cámaras por medio de voto secreto, correspondiente al primer receso del primer año del ejercicio de la LXV Legislatura. La impugnación fue en el sentido de que el partido naranja fuera tomado en cuenta para integrar dicha comisión.

En su resolución, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó a la Cámara de Diputados y a la JUCOPO, la integración de las diputaciones de acuerdo al principio de máxima representación en la siguiente integración de la Comisión Permanente, toda vez que el Partido Movimiento Ciudadano obtuvo, aproximadamente, 3.5 millones de votos en el proceso electoral anterior.

Ahora bien, en el pasado mes de abril la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados determinó que los grupos parlamentarios de Movimiento Ciudadano y el PRD no formarían parte de la Comisión Permanente del Congreso.

Como ya se mencionó anteriormente, en la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Electoral de Michoacán se ordenó que, en la próxima integración de la Comisión Permanente, se tuviera la presencia de todas las bancadas conforme a los principios de máxima representación efectiva, proporcionalidad y pluralidad. Sin embargo, pese a la orden emitida en la sentencia del expediente SUP-JE-281/2021, el grupo mayoritario no acató lo ordenado en la misma. Por lo que, los afectados presentarán un incidente por inejecución de sentencia.

Finalmente, cabe señalar que en el mes de marzo del año en curso la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la que se establece que las determinaciones que se tomen al interior de dicha Cámara de Diputados no podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esta reforma se aprobó por 355 trescientos cincuenta y cinco votos a favor por parte del PRI, Morena, PT, y PVEM, así como 136 sufragios en contra y nueve abstenciones de las bancadas de MC, PAN y PRD, habiéndose remitido al Senado de la Republica para sus efectos constitucionales. En ella se añade el inciso h, al numeral 1 del artículo 10, para

establecer que los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: *Cuando se pretenda impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento interno de sus órganos y comisiones legislativas*.[1] De igual forma, menciona el robustecimiento competencial del Tribunal Electoral, sin embargo, esta evolución debe ser respetuosa del principio de división de poderes.

5. A Manera de Propuesta

Desde hace 30 treinta años la justicia electoral en el estado de Michoacán corre a cargo de una institución autónoma que garantiza la imparcialidad en sus sentencias para resolver las controversias que se suscitan entre los actores políticos de la entidad. La finalidad es que se cumpla con la normativa electoral federal y local procurando con ello la protección de los derechos políticos-electorales de la ciudadanía, y, del ejercicio democrático de representación electa en los cargos públicos, gracias al actuar del Instituto Electoral de Michoacán.

De lo anterior, es necesario enfatizar que todos los tribunales locales son indispensables y necesarios para el ejercicio democrático del país al ser el primer contacto que tiene la ciudadanía. Es por ello que, durante 30 treinta años este rubro se encuentra cubierto por el TEEM en plena evolución y adaptación a los diversos contextos que se presentan en la entidad.

La trascendencia que ha tenido el Tribunal local en la vida democrática ha impactado de forma importante y muy positiva, vigilando y cuidando el respeto al voto ejercido por la ciudadanía.

Ahora bien, deberían los órganos jurisdiccionales electorales, locales y federales, conocer y resolver aquellos asuntos que se presentan en el ámbito de parlamento con la finalidad de proteger los derechos político-electorales de la representación que ejercen por haber sido electos por la ciudadanía, frente a las anomalías de su ejercicio legislativo sin

[1] Esta información aparece en el Boletín No.1199, que puede ser consultado en la página oficial de la Cámara de Diputados, disponible en el siguiente enlace: https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/camara-de-diputados-aprobo-reformar- la-ley-general-del-sistema-de-medios-de-impugnacion-en-materia-electoral#gsc.tab=0

limitación alguna, toda vez que constantemente se presentan quejas internas dado que algunos de sus miembros consideran que han sido violentados en sus derechos parlamentarios al ser excluidos de su actividad propia como legisladora o legislador.

Finalmente, a partir de esto resulta evidente la necesidad abordar el tema también desde el ámbito local, toda vez resulta imperativo que se proteja el mandato de la ciudadanía en sus representantes populares a través de aquellas y aquellos ciudadanos que fueron designados, principalmente por la vía de la representación proporcional.

De ahí radica la importancia de que la jurisdicción del órgano garante de la protección de los derechos político-electorales de los representantes y de la ciudadanía michoacana sea incluida su jurisdicción en el ámbito parlamentario.

Bibliografía

DE LA MATA PIZAÑA, Felipe; GÓMEZ PÉREZ, Mara; y LOZA OTERO, Nicolás. Coordinadores. (2019). Justicia Electoral y Derechos Humanos. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos.

DE LA TORRE TORRES, Rosa María. (2014). Anulación de la elección por violación a principios constitucionales. El caso Morelia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuadernillo 20 Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, vertientes a las salas regionales. Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. (2013). La reforma a la justicia electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores Electorales. Colección del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos.

RAIGOSA SOTELO, Luis. (2011). El derecho electoral y el derecho parlamentario: los límites de la competencia del TEPJF / Luis Raigosa Sotelo. México.

RAIGOSA SOTELO, Luis. (2010). Consideraciones sobre la "actitud jurisdiccional" del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante cuestiones ubicadas en el límite entre el derecho electoral y el derecho parlamentario. Jurídicas de la UNAM. México.

SORIANO CIENFUEGOS, Carlos; Coordinador. (2020). Historia de la justicia electoral en las entidades federativas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1ª edición, México.

Expediente SUP-JRC-604/2007, sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Juicios de inconformidad TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Justicia y Derecho: una Reflexión desde el Ámbito Electoral

Dra. Yurisha Andrade Morales
Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Justicia y Derecho: una Reflexión desde el Ámbito Electoral

Yurisha Andrade Morales*

Sumario

1. Introducción. 2. Derecho y Justicia Electoral en el Contexto del Sistema Político Mexicano. 3. Un Principio Teórico para la Justicia Electoral Incluyente. 4. La Investigación del Derecho y del Fenómeno Político-Electoral.

1. Introducción

El 14 de febrero de 1992, cumpliendo con el Decreto 138 del Congreso local, se instaló lo que hoy es el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. A lo largo de tres décadas, este organismo autónomo jurisdiccional ha velado por la defensa de los derechos político-electorales de la ciudadanía michoacana desde los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, probidad y máxima publicidad, tal y como lo señala el artículo 61 del Código Electoral local.

En el marco de la conmemoración de sus treinta años de actividad, el presente artículo se centra en tres aspectos que, en un sentido o en otro, perfilan la labor jurisdiccional de cualquier organismo de esta naturaleza. Evidentemente, debido a las limitaciones de espacio que constituyen un criterio para toda publicación académica, el acercamiento será *grosso modo*, lo cual no significa falto de rigor, pero sí suficiente para sentar las bases de una ampliación más precisa en el futuro.

En primer lugar, se hace una consideración sobre la importancia que reviste el desarrollo de la legislación y las reformas electorales en la creación de los órganos autónomos en esta materia. En segundo lugar, se elabora una reflexión sobre el enfoque basado en el respeto a los derechos humanos, el cual debe sostener al sistema de justicia electoral y convertirse en una guía para las autoridades locales. En tercer lugar, se argumenta en la responsabilidad que todo órgano jurisdiccional tiene en la generación de conocimiento político-electoral, para fomentar la cultura democrática y la participación ciudadana.

* Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Antes de tocar cada uno de los puntos señalados, cabe una breve digresión que permite toda introducción para referirse a algún punto que, sin ser el tema medular del ensayo, está relacionado con el mismo. En este caso, es el diálogo democrático.

En efecto, es indudable que en una democracia el trabajo de las instituciones electorales, juega un papel fundamental en el afianzamiento y profundización de la misma. Sin ellas, resultaría en extremo complicado garantizar procesos electorales con la máxima certeza y la participación libre e informada de la ciudadana. Precisamente, estos órganos autónomos, además de hacer posible la justicia electoral, junto con otras instancias, incentivan un debate inteligente que fortalece las instituciones, a través de publicaciones, conferencias o seminarios.

Esto resulta sustancial en su actividad, puesto que la confrontación de ideas es vital para el desarrollo democrático. Si bien una democracia busca alcanzar consensos, también pretende canalizar disensos. De una u otra forma, la democracia es un diálogo, en el pleno sentido de la palabra de lo que supone una tesis, una antítesis y una síntesis; jamás el monólogo de la afirmación o la negación única. Este punto de partida, está en sus orígenes mismos.

Como lo ha demostrado el historiador francés Jean Pierre Vernant, la *polis* griega, cuna de la democracia occidental, fue un acontecimiento decisivo a nivel intelectual e institucional (Vernant, 1999: 61-63). En primer lugar, la *polis* como sistema político se fundó en la fuerza del *logos*, de la palabra razonada; es decir, en la discusión pública: la racionalidad argumentativa se impuso frente a coerciones físicas o de otra índole.

En segundo lugar, la *polis* abrió la dimensión de la publicidad diferenciándola de la dimensión íntima; desde entonces, lo público se concibió como algo que se muestra y pertenece a todos, mientras lo íntimo vino a definirse como el espacio privado de la casa, el *oikos*, que solo pertenece a quienes integran el núcleo familiar: lo que ocurre en el espacio público son asuntos de interés común que implican al pueblo, al *demos*, como totalidad corporal de la *polis*, y están sometidos al escrutinio del mismo.

En resumen, la *polis* se designó por antonomasia, como el espacio público, es decir, el espacio del pueblo, en donde se argumenta racionalmente los asuntos comunes; por el contrario, el *oikos* se constriñó al ámbito privado, esto es, al de la vida familiar, en donde el gobierno pertenece solo a sus miembros.

Considerando lo anterior, podemos observar que el debate público está enraizado en los orígenes mismos de la democracia. Si ello es así, salvando el espacio y el tiempo que nos separa de la civilización griega, debemos afirmar que, únicamente, con la confrontación y conciliación de argumentos podemos lograr el afianzamiento del sistema de libertades extensas y profundas.

Como ya se ha señalado al inicio, en las páginas siguientes se bosquejarán tres puntos de referencia para acercarnos la importancia que revisten el sistema de justicia y derecho electoral en el desarrollo político del país. Esas anotaciones constituyen solo una posible interpretación, por lo que no será extraño que haya voces que concuerden y otras que disientan, incentivando el diálogo democrático. A fin de cuentas, éste siempre permite que la visión que se plantee, sea una más entre la pluralidad de miradas que caracteriza a esta sociedad.

2. Derecho y Justicia Electoral en el Contexto del Sistema Político Mexicano

En primer lugar, hay que enfatizar que los tribunales electorales locales y el derecho electoral en su conjunto, son productos de la evolución misma del sistema político en México. Más aún, el espíritu que subyace en esta trayectoria de reformas a la legislación y las instituciones, no puede ser otro que el de la justicia electoral. Es posible afirmar lo anterior, si se considera que ésta es una piedra angular para la democracia, ya que salvaguarda la legalidad del proceso electoral y los derechos políticos de los ciudadanos.

Como lo han demostrado diversos estudios, la justicia electoral juega un papel esencial en el proceso continuo de democratización de las sociedades y puede concebirse como el componente catalizador de la transición de los regímenes autoritarios y dictatoriales, los cuales emplean el uso de la violencia como un medio para resolver el conflicto político, a los regímenes democráticos que sustentan el uso de medios legales para arribar a soluciones justas (Nava, 2020: 423-424; Lara, M.A.; Lima, F; Zínser, M., 2019: 17).

Partiendo de esta premisa conceptual, puede señalarse que el ideal de alcanzar la justicia electoral ha estado presente en las distintas reformas en la materia, sobre todo a partir del año de 1988, en el cual el partido hegemónico y el sistema autoritario van perdiendo fuerza, se van abriendo espacios de poder para la oposición, se van creando los organismos

para garantizar el voto, y se va consolidando una cultura ciudadana crítica y atenta a las diversas formas de fraude y manipulación política.

El afianzamiento de la justicia electoral es inseparable del complejo desarrollo de la legislación electoral mexicana. Hay que considerar que el soporte institucional de la democracia electoral, se dio en un periodo de 40 años que comienza en 1977 con la Ley Federal de Procesos y Organización Electoral. Esta ley quedó derogada al promulgarse el Código Federal Electoral de 1986, el cual a su vez fue suprimido con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1990, reformado en 2007. Finalmente, con la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) del 2014 se canceló definitivamente el COFIPE.

Ahora bien, en el caso de las autoridades electorales, podemos decir que, si con la reforma constitucional de 1990 se dio paso al otrora Instituto Federal Electoral, el cual adquirió autonomía constitucional en 1996 y en 2014 se transformó en Instituto Nacional Electoral, con la reforma de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de ese año, se dio vida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Con esta reforma de 1996, se permitió que el Tribunal Federal Electoral, creado en 1990 para sustituir al Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) de 1987, fuera incorporado al Poder Judicial de la Federación, dotándole de nuevas atribuciones y constituyéndose en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

En realidad, el periodo anterior, último cuarto del siglo XX y primer cuarto del XXI, corresponde solo a las últimas etapas de la justicia electoral. El proceso de emergencia y consolidación de las instituciones democráticas y de la justicia electoral, se remonta a los inicios formales de vida independiente en el siglo XIX. Hay que recordar que el llamado sistema de autocalificación para diputados y senadores prevaleció en el país desde la Constitución de 1824 hasta la reforma de 1993; por su parte, el sistema de heterocalificación de la elección del titular del Poder Ejecutivo, proveniente también de la etapa 1824-1860, prevaleció hasta la reforma de 1996 (Arreola, 2013: 17).

Este sistema de autocalificación estaba conformado por los Colegios Electorales, integrados por un determinado número de los mismos diputados, que calificaban la elección de diputados y senadores y resolvían los conflictos que de ellos se derivaran. Por su parte, la

Cámara de Diputados, en su totalidad erigida en Colegio Electoral, era la encargada de calificar la elección presidencial.

Con la reforma de 1987 se creó el primer tribunal electoral conocido como Tribunal de lo Contencioso Electoral que era un organismo autónomo, pero solo de carácter administrativo, con facultades para resolver los medios de impugnación que se presentaran en las elecciones de diputados, senadores y del Ejecutivo Federal. Sin embargo, sus resoluciones sobre los resultados electorales, podían ser modificadas por los Colegios Electorales, incluso con la anulación del proceso.

Aun cuando con la reforma de 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral, como órgano jurisdiccional autónomo, competente para conocer las impugnaciones de los resultados electorales, seguían existiendo los Colegios Electorales, los cuales podían modificar sus resoluciones por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros. La reforma de 1993 dotó de mayores atribuciones al Tribunal Federal Electoral, pero se mantuvo a la Cámara de Diputados como Colegio Electoral para calificar las elecciones para Presidente de la República.

Solo hasta la reforma de 1996, el Tribunal Federal Electoral se integró al Poder Judicial de la Federación y se le facultó para resolver de forma definitiva las impugnaciones de los resultados electorales y calificar, en última instancia, la elección presidencial. De esta manera, quedó constituido el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Esta década de 1990 también fue relevante para el hoy Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. En sentido estricto, no existe un decreto de creación específico para este órgano local. Sin embargo, en 1991, la Sexagésima quinta Legislatura del Estado, emitió el 12 de diciembre el Decreto 122, mediante el cual se reformó el artículo 13 de la Constitución estatal, que sentó las bases para un sistema de medios de impugnación y para determinar la estructura y atribuciones de un órgano jurisdiccional electoral autónomo.

Posteriormente, con el fin de reglamentar estas disposiciones constitucionales, el 21 de diciembre de ese año, el congreso local, a través del Decreto 138, reformó y adicionó varios artículos de la Ley Electoral del Estado, para establecer la conformación del Tribunal Electoral Estatal. De este modo, el 14 de febrero de 1992 se constituyó de manera formal el Pleno y se instaló oficialmente el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

En un primer momento, la integración del Tribunal se conformó por tres magistrados numerarios y tres magistrados supernumerarios. Sin embargo, en mayo de 1995, con la promulgación del Código Electoral local, el Tribunal quedó constituido por cuatro magistrados numerarios y dos supernumerarios, para ejercer sus funciones por cuatro años con posibilidad de ser ratificados. Además, se le confirió al Tribunal el carácter de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

En 2001 se hicieron reformas al Código Electoral del Estado, entre las cuales se dispuso que el Tribunal se integraría por siete magistrados numerarios y tres supernumerarios, nombrados exclusivamente por el Congreso a propuesta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, los cuales permanecerán en funciones por dos procesos electorales sucesivos con posibilidad de reelección. Desde 2007 la conformación del Tribunal es únicamente de 5 magistrados y con la reforma constitucional de 2014, los mismos son designados por el Senado de la República por un periodo de 7 años.

3. Un Principio Teórico para la Justicia Electoral Incluyente

Esta sección parte de una premisa simple y contundente: cualquier tribunal electoral debe garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía y, del mismo modo, velar para que todos los actores se conduzcan con apego a la legalidad en los procesos electorales. Esta preocupación se funda, desde una cierta perspectiva, en algo que es constitutivo de todos estos organismos y en donde radica la razón de ser de los mismos: la justicia cristalizada en el plano de lo electoral.

Si reconocemos que los derechos políticos son una dimensión de los derechos humanos, entonces, cuando se les viola, se atenta contra una parte de la dignidad de la persona y se comete injusticia, ya que existe una coerción a la libre autodeterminación. Es importante destacar, como lo advierte el politólogo Daniel Zovato, que los derechos políticos no pueden concebirse fuera de la esfera de la libertad individual[1]; por lo tanto, este elemento es lo que ha llevado a plantear el carácter universal del sufragio y la necesidad de su ejercicio no discriminatorio.

[1] Véase el texto del autor *Los derechos políticos y los derechos humanos en América Latina*. Disponible en *https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/2B5DC66BA726DBFF0525762B00801AB6/$FILE/derechospoliticosderechoshumanos.pdf*

Visto desde este ángulo, la justicia electoral y los órganos encargados de hacerla efectiva, deben construir los medios para eliminar cualquier tipo de exclusión que impida el goce pleno de los derechos políticos de todos y cada uno de los ciudadanos.

En el lapso que conforma la historia contemporánea, los regímenes democráticos son los únicos que se han preocupado por hacer efectivos los derechos humanos para todas las personas, sin distinción alguna. Por ello, la democracia se plantea como un sistema de derechos que tiende hacia la imparcialidad y la igualdad: la unidad indisoluble entre la democracia y la conquista de derechos, es una evidencia contundente.

Los instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son un claro ejemplo de esta vinculación. En todos ellos se concibe a la democracia como el sistema que más beneficia la protección de los derechos fundamentales y, asimismo, se establecen los lineamientos para su salvaguarda.

Aunque en el plano teórico, la relación entre democracia y derechos resulta inobjetable; sin embargo, en las realidades concretas, se plantea la interrogante de cómo mantener la unidad respetando el principio de la igualdad, en una sociedad en donde, pese a los esfuerzos que se realizan, aún predomina la multiplicidad de factores que favorecen la discriminación y la exclusión, las cuales repercuten en la calidad del ejercicio de los derechos políticos. Es por ello que, toda democracia conlleva el reto de poner a resguardo los derechos de los ciudadanos y, asimismo, conciliar la pluralidad que la caracteriza con la igualdad entre todos los integrantes de la sociedad.

La gran pregunta es cómo lograr esta conciliación entre pluralidad e igualdad de derechos. La solución, evidentemente, solo puede buscarse en la esfera de la justicia. En este sentido, la justicia electoral tendrá que recurrir a sus propios principios para tutelar los derechos político-electorales de todos y cada uno de los ciudadanos.

Establecer la coherencia entre justicia y justicia electoral requiere de algún anclaje. Al respecto, es imposible no reconocer el aporte que los planteamientos sobre la justicia del filósofo norteamericano John Rawls, pueden tener para la propia configuración de la justicia electoral. De cierta manera, la preocupación que conduce las grandes líneas de su obra *Teoría*

de la justicia, radica en conciliar ésta en el marco de una sociedad liberal que mantiene un acuerdo básico.

Dice Rawls: "la directriz es que los principios de la justicia para la estructura básica de la sociedad son el objeto del acuerdo original. Son los principios que las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad como definitorios de los términos fundamentales de su asociación. Estos principios han de regular todos los acuerdos posteriores; especifican los tipos de cooperación social que se pueden llevar a cabo y las formas de gobierno que pueden establecerse. A este modo de considerar lo llamaré justicia como imparcialidad" (Rawls, 2006:24).

Sin embargo, paradójicamente, en los modelos liberales las diferencias no remiten solo a aspectos ideológicos, sino también a variables socioeconómicas. En este sentido, si la justicia como imparcialidad se realiza en un sistema liberal, la pregunta es cómo mantener la unidad respetando el principio de la igualdad en una sociedad en donde, por su propia naturaleza, predomina la multiplicidad de diferencias y desigualdades. Por eso, Rawls advierte que, en una sociedad liberal, regida por la igualdad como imparcialidad, la tendencia hacia la igualdad pasa por el principio de compensación….

En la misma obra, el autor advierte: "Primeramente podemos observar que el principio de diferencia da algún valor a las consideraciones particularizadas por el principio de compensación. Este principio afirma que las desigualdades inmerecidas requieren una compensación" (Ralws, 2006: 113).

Precisamente, porque en una sociedad con asimetrías de todo tipo, sobre todo de aquellas desigualdades que no dependen de la voluntad del sujeto, como las de corte natural, la justicia democrática debe favorecer a quienes, por estas diferencias, puedan estar en desventaja frente a quienes no las padecen. Y es ahí donde podemos observar el vínculo con la justicia electoral; es decir, en la necesidad prioritaria de vigilar escrupulosamente los derechos político-electorales de las minorías y los grupos vulnerables, histórica y estructuralmente discriminados.

Contundentemente, podemos afirmar que la igualdad es una de las piezas claves que articula los derechos humanos con la democracia. Sin ella, no hay posibilidad de encauzar el resto. Por eso, en el caso particular de los derechos político-electorales, la igualdad se convierte en una condición fundamental para el ejercicio de la ciudadanía y, en consecuencia,

la defensa que como órganos autónomos jurisdiccionales debemos hacer, pasa por garantizar un piso parejo y horizontal a todas las personas.

Tomando como punto de partida estas premisas, sin duda, uno de los logros más importantes en el pasado proceso electoral 2020-2021 radicó, precisamente, en impulsar la representación política de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, a través de las acciones afirmativas.

En esta sintonía, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán mantiene el compromiso por hacer frente a los retos en materia de acceso a la representación política de estos sectores, asegurando los mecanismos y las estrategias para consolidar los derechos ciudadanos de las personas pertenecientes a estos grupos. El TEEM asume este compromiso, sabiendo que ello significa incrementar su participación política en los cargos de elección popular, a fin de que tengan mayor peso en la toma de decisiones y que impulsen políticas públicas con un enfoque centrado en los derechos humanos y la inclusión.

Un ejemplo de lo anterior es la sentencia TEEM-JDC-028/2021, en la cual el Tribunal Electoral del Estado determinó que el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) estableciera los lineamientos para las acciones afirmativas en favor de personas LGBTTTIQ+, indígenas, jóvenes y con discapacidad. Esta sentencia respondió a la impugnación que un grupo de ciudadanos interpuso contra el IEM, argumentaron que la autoridad electoral administrativa había sido omisa para implementar este tipo de acciones afirmativas, sin exigirle a los partidos políticos su cumplimiento.

A raíz de esta sentencia, el 8 de marzo del mismo año el OPL emitió el Acuerdo IEM-CG-72/2021 en donde se aprobaron los lineamientos referentes a la inclusión, los cuales establecieron las cuotas y reglas mínimas que se consideraron obligatorias para los partidos políticos y coaliciones.

En el caso de las personas de la diversidad sexual, se señaló que para las diputaciones se postularan “al menos una fórmula de personas que se autoadscriban como LGBTTTIQ+ por la vía de mayoría relativa; o bien, una fórmula perteneciente a dicho grupo, por la vía de representación proporcional, la cual, deberá encontrarse dentro de los primeros 8 lugares de la lista respectiva”.

En cuanto a los ayuntamientos, los lineamientos especificaron que se postularan “por lo menos una candidatura a la presidencia o una fórmula a la sindicatura, o bien, una fórmula

en algunas de las dos primeras regidurías de personas que se autoadscriban como LGBTTTIQ+".

Con base en estos lineamientos, un ciudadano impugnó un acuerdo del IEM que obstaculizaba su registro para ocupar un cargo de elección popular en el ayuntamiento. Más específicamente, interpuso un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) contra el acuerdo IEM-CG-150/2021, el cual lo registraba para la regiduría en una fórmula que no le correspondía, conforme a la acción afirmativa LGBTTTIQ+.

En consecuencia, la autoridad jurisdiccional dictó sentencia para los expedientes TEEM-JDC-073/2021 y TEEM-JDC-172/2021 acumulados, favorable al quejoso, mandatando al IEM a respetar su registro para la regiduría, tal y como lo exigían las acciones afirmativas correspondientes.

4. La Investigación del Derecho y del Fenómeno Político-Electoral

El tercer punto que cierra este artículo, al igual que el segundo, también parte de un postulado sugerente: todo órgano jurisdiccional puede brindar mayor calidad a su compromiso, si asume como una de sus actividades prioritarias, la generación y promoción del conocimiento sobre el ámbito político y electoral.

Inobjetablemente, la actividad intelectual es fundamental para quienes integran los órganos jurisdiccionales electorales. La reflexión constante, sistemática y pausada sobre distintos problemas teóricos y conceptuales que se hacen presentes en los asuntos que tienen en sus manos los juzgadores, es una exigencia.

El compromiso de los tribunales con los actores políticos y la sociedad, no solo radica en brindarles certeza en que las resoluciones tomadas son conforme al espíritu de la justicia, al marco constitucional y a las leyes vigentes en la materia, sino también que son producto del estudio y del conocimiento profesional que en estas instituciones se van generando, tanto en lo colectivo como en lo individual en unas circunstancias determinadas. Es decir, un conocimiento que, en consecuencia, debería de ser transdisciplinario y no exclusivamente jurídico, tal y como es la propuesta del institucionalismo contextual de Dieter Nohlen (Ortiz, 2020).

La investigación socio-jurídica permite que las decisiones de los magistrados electorales se den con pleno fundamento y claridad, en el derecho y el contexto, con argumentos sólidos y consistentes, y demuestren un ejercicio fecundo de racionalidad. En el caso de los juzgadores, las convicciones democráticas solo pueden sustentarse en la constante deliberación racional que se impone a las emociones y simpatías, a las filias y a las fobias, las cuales en nada contribuyen al papel que se les ha asignado como árbitros en un contexto de conflicto.

De lo anterior se desprende que este tipo de investigación, es fundamental para el fortalecimiento y funcionamiento del Estado de Derecho y de la democracia. En las sociedades contemporáneas los cambios que afectan la lucha por el poder político y las formas de su legitimación, son una constante. Por ello, el conocimiento siempre debe estar a la vanguardia, para responder a las demandas del entorno.

Si bien es cierto que los organismos autónomos electorales tienen como función principal garantizar auténticos procesos democráticos, para la selección de cargos públicos; sin embargo, como misión adjunta, está la de fomentar la cultura política, el conocimiento de la justicia electoral y estudio de los factores que intervienen en todo este ámbito.

Las publicaciones del Instituto Nacional Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de otros organismos electorales estatales, constituyen ejemplos de materiales valiosos en el conocimiento integral y complejo de lo electoral. Pese a lo anterior, considerando que no son instituciones académicas ni centradas en la investigación formal, en el caso de los órganos locales, concretamente, los jurisdiccionales, aún resulta necesario fomentar y dar realce significativo a la producción intelectual.

Es significativo que no todos los tribunales electorales locales cuentan con un área de publicaciones, capacitación, investigación o similar. Algunos otros, aunque la incluyen no cuentan con personal para su funcionamiento, o bien, pese a tenerlo, no hay producción alguna. Esto se puede constatar a través de una revisión de sus propios sitios web. Incluso, en algún caso, se advierte la imposibilidad de realizar este tipo de actividades, ya que en su reglamento interno se indica que no cuentan con esa facultad.

De lo anterior, emerge la necesidad de que los tribunales electorales locales aseguren un proyecto institucional en la materia. En el caso del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, tres años después de su instalación, en 1995, se aprobaron diversas propuestas

de adición al Reglamento Interior del Tribunal Electoral, planteadas por el entonces Magistrado Presidente Adolfo Mejía González, con la finalidad de crear los lineamientos para la instalación y funcionamiento del Centro de Capacitación, Investigación y Difusión del Derecho Electoral.

Cabe mencionar que, por razones presupuestales, el Centro no operó de forma inmediata; más aún, fue precedido provisionalmente por la Academia Itinerante de Primavera sobre Derecho Electoral en 1996 y la Coordinación Académica del Derecho Electoral en 1997. Solo hasta el 22 de marzo del 2002 se le declaró formalmente instalado.

Actualmente, si se atiende al párrafo 4 del artículo 98-A de la Constitución estatal, a la fracción VI del artículo 64 del Código Electoral local y a la fracción II del artículo 29 del Reglamento Interno del TEEM, se debe reconocer que se le demanda a este órgano autónomo, a través de su Centro de Capacitación, Investigación y Difusión, "organizar y realizar investigaciones orientadas a la comprensión del fenómeno político, la función jurisdiccional y la normatividad electoral". Todo ello no como un vano protagonismo intelectual, sino como una necesidad para el fortalecimiento democrático.

En última instancia, esto redituará en beneficios para la ciudadanía, ya que encontrará un abrevadero de ideas que le permitirán estimular su cultura política. En un contexto de mayores exigencias democráticas, la formación de la misma es imprescindible para estar a la altura de los tiempos y consolidar las instituciones que nos hemos dado.

Como lo han demostrado diversas investigaciones, una de las piezas fundamentales para lograr lo anterior, es que haya ciudadanos que, además de tener convicciones profundamente democráticas, también posean solidez en sus criterios y argumentos a favor de la misma, más allá de los rejuegos de las pasiones del poder político y los partidos. En este sentido, el politólogo italiano Giovanni Sartori habla de pasar de la intensidad emotiva a la competencia cognitiva (Sartori, 2005: 347).

Lo anterior solo es posible en la medida en que proliferen espacios y medios que estimulen la deliberación y el pensamiento crítico. Por eso, surge el convencimiento que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en apego a las competencias que le señala la ley, debe asumir un proyecto de reflexión sistemática como parte de este conjunto de esfuerzos que consolidan la cultura política y construyen ciudadanía.

Bibliografía

Arreola, A. (2008). *La justicia electoral en México: breve recuento histórico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lara, M.A.; Lima, F; Zínser, M., (2019). *Acceso a la justicia electoral en perspectiva comparada. Garantizar la defensa y protección de los derechos electorales de grupos subrepresentados*. IDEA Internacional.

Nava, S. (2020). La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019. En Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández (coordinadores). *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020.* 3ª. edición. Vols. 1 y 2. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ortiz, R. (2020). Enfoque histórico-empírico e institucionalismo contextualizado: la Escuela de Heildelberg. En Sánchez, Herminio (editor). *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen III. La metodología de la ciencia política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (2005). Elementos de teoría política. Madrid: Alianza.

Vernant, J.P. (1999). *Los orígenes del pensamiento griego*. Barcelona: Paidós.

Acuerdos y sentencias:

- TEEM-JDC-028/2021
- TEEM-JDC-073/2021
- TEEM-JDC-172/2021
- IEM-CG-150/2021
- IEM-CG-72/2021

Sitios web:

- https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/2B5DC66BA726DBFF0525762B00801AB6/$FILE/derechospoliticosderechoshumanos.pdf
- https://www.te.gob.mx/
- https://www.te.gob.mx/red_mundial/
- http://atserm.com/
- https://aceproject.org/
- http://52.11.177.151/historia

Omisión del Estado Mexicano de Brindar una Tutela Judicial Efectiva a las Comunidades Indígenas Derivada de Conflictos por Ejercicio Directo de Recursos Públicos, caso Michoacán

Dra. Alma Rosa Bahena Villalobos
Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Omisión del Estado Mexicano de Brindar una Tutela Judicial Efectiva a las Comunidades Indígenas Derivada de Conflictos por Ejercicio Directo de Recursos Públicos, caso Michoacán

Alma Rosa Bahena Villalobos*

Sumario

1. Objetivos del Ensayo. 2. Antecedentes. 3. Facultades de los ayuntamientos del Estado de Michoacán para la organización y realización de los procesos electivos de las y los auxiliares de las autoridades municipales. 4. Criterios de la SCJN y de la SS del TEPJF, en relación con las reformas electorales constitucionales de 10 de febrero de 2014. 5. Opinión. 6. Propuesta.

1. Objetivo del ensayo

El presente ensayo tiene por objetivo el análisis de las sentencias dictadas, tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación[1], en concreto, el Amparo Directo 46/2018; como por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[2], correspondiente a los SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, relacionadas con la fijación del criterio de incompetencia material de los tribunales electorales para resolver los medios de impugnación derivados de conflictos sobre el ejercicio directo de los recursos públicos por parte de las comunidades indígenas en nuestro país. Asimismo, se emite la opinión sobre el tema y concluye con diversas propuestas para garantizar el acceso de las comunidades indígenas a una tutela judicial efectiva.

2. Antecedentes

Por resolución jurisdiccional de la Sala Superior del TEPJF, en el SUP-JDC-1865/2015, a la comunidad de San Francisco Pichátaro, perteneciente al Municipio de Tingambato, se le reconoció por primera vez en Michoacán el derecho al ejercicio directo de

* Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
[1] En adelante, SCJN.
[2] En lo subsecuente, TEPJF.

los recursos públicos municipales, como parte integral de sus derechos al autogobierno y autodeterminación, en aras de garantizar el desarrollo de las comunidades indígenas

Ya sea por resolución judicial dictada por los tribunales electorales o mediante convenios celebrados entre las comunidades indígenas en Michoacán y sus respectivos ayuntamientos o por la vía legal mediante consulta[3] previa, libre, informada y de buena fe, reconocida en la reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, publicada el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 30 de marzo de 2021[4], a la fecha, se ha reconocido a 19 diecinueve comunidades indígenas[5] el derecho al ejercicio directo de los recursos públicos municipales.

El presupuesto directo consiste en la transferencia proporcional y equitativa -determinada por porcentaje poblacional-, de los recursos que administran los ayuntamientos a las submunicipalidades indígenas para que ejerzan las funciones de gobierno. El presupuesto directo se distingue del participativo ya que a este último pueden acceder poblaciones tanto indígenas como no indígenas y no implica la transferencia de funciones de gobierno.

Hasta antes del 20 de diciembre de 2019[6], el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán[7] había sido competente para dirimir todos los conflictos derivados tanto de los diversos ejercicios de participación ciudadana para la elección de sus respectivos auxiliares de la autoridad municipal[8], como del ejercicio directo de los recursos públicos de las comunidades indígenas, a través del juicio para la protección de los derechos político-

[3] Prevista en el artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

[4] Siendo Michoacán un Estado pionero en el reconocimiento legal del derecho humano de las comunidades indígenas al ejercicio del autogobierno indígena y a la administración del presupuesto directo, concretamente en la Ley Orgánica Municipal.

[5] Tales como: Santa Cruz Tanaco, Municipio de Cherán; Comachuén, Municipio de Nahuatzen; Cheranástico (Cheranátzicurin), Municipio de Paracho; Tarecuato, Municipio de Tangamandapio (mediante *convenio* celebrado entre el Ayuntamiento y la comunidad); siete *por resolución judicial*: San Francisco Pichátaro, Municipio de Tingambato; Santa Fe de la Laguna, Municipio de Quiroga; San Felipe de los Herreros, Municipio de Charapan; Nahuatzen, cabecera municipal; Arantepacua, Municipio de Nahuatzen; Santa María Sevina, Municipio de Nahuatzen; San Benito Palermo, Tenencia de Pamatácuaro, Municipio de Los Reyes; mientras que por *reconocimiento mediante consulta* con fundamento en la Ley Orgánica Municipal, a la fecha se encuentran: San Angel Zurumucapio, municipio de Ziracuaretiro; La Cantera, municipio de Tangamandapio; Ocumicho, municipio de Charapan; Jarácuaro, municipio de Erongarícuaro; Turícuaro, municipio de Nahuatzen; Angahuan, municipio de Uruapan; Janitzio, municipio de Pátzcuaro y Donaciano Ojeda, municipio de Zitácuaro.

[6] Fecha en la que se dictó la sentencia TEEM-JDC-30/2019.

[7] En adelante, TEEM.

[8] Estos son: jefes y jefas de tenencia, así como encargadas y encargados del orden.

electorales de la ciudadanía[9], con los cuales se lograron avances en el fortalecimiento del sistema democrático intra municipal al garantizar la certeza en los procesos electivos, generando a su vez una mayor especialización, tanto práctica como en la actualización normativa de las autoridades municipales en la organización de los mismos. Es importante destacar que, usualmente, una vez elegidas las personas que habrían de desempeñar la función de auxiliares de la autoridad municipal emanados de las comunidades indígenas, se procedía a la solicitud y a la consulta para el ejercicio de los presupuestos directos, siendo en aquel entonces, el TEEM la autoridad para dirimir los conflictos derivados de tales actos de participación ciudadana.

3. Facultades para la Organización de los Procesos Electivos de Autoridades Submunicipales y para la Realización de la Consulta Previa para el Ejercicio Directo de los Recursos Municipales por las Comunidades Indígenas en Michoacán.

De conformidad con el artículo 41, fracción V, Apartado B, a) de la CPEUM, es competencia del Instituto Nacional Electoral[10] la determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales, así como el padrón y la lista de electores[11]; en tanto que, se dotó a los organismos públicos locales electorales de las respectivas entidades federativas la realización de las funciones de educación cívica y de aquellas relacionadas con las elecciones locales no reservadas al INE[12].

Tales obligaciones e información electoral resultan relevantes para que los ayuntamientos del Estado puedan realizar los respectivos procesos electivos de renovación de las y los auxiliares de los ayuntamientos[13] en las comunidades, mediante voto libre, directo

[9] Con base en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1° y 2º, apartado B, primer párrafo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -en adelante CPEUM-; 1, 3 y 98 A, de la Constitución local; 60, 64, fracción XIII y 66, fracción II, del Código Electoral del Estado; así como 1, 5, 73 y 74, inciso c), de la Ley de Justicia en Materia Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.

[10] En lo subsecuente, el INE.

[11] Facultad prevista en el artículo 41, fracción V, Apartado B, a), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. mediante las cuales se atribuye al INE la determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales, así como el padrón y la lista de electores.

[12] Contenidas en el artículo 41, fracción V, Apartado C.

[13] De conformidad con los artículos 81 y 82 de la Ley Orgánica Municipal, las jefas y los jefes de tenencia, así como las y los encargados del orden, son auxiliares de la administración pública municipal y representantes de la misma ante en la demarcación territorial correspondiente.

y secreto[14], contando con el auxilio del IEM, en caso de solicitarlo. Dichos procesos de participación ciudadana deben ser sancionados por una comisión especial de cada Ayuntamiento. Asimismo, los ayuntamientos requieren del apoyo del INE para contar con información relativa a la división del territorio en las respectivas secciones electorales, así como al padrón y al listado de electores[15] que les permitan garantizar la certeza en cada uno de los procesos electivos.

Adicionalmente, la Ley Orgánica Municipal[16] prevé que, en el caso de comunidades reconocidas por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas que conformen una Tenencia o asentadas en el territorio correspondiente a una encargatura del orden, podrán elegir a sus representantes submunicipales respetando sus usos y costumbres[17] y tendrán el derecho a solicitar el uso directo de los recursos públicos municipales[18]. Para ello, el IEM deberá realizar una consulta previa, libre, informada y de buena fe[19].

4. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.1. *Amparo Directo 46/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

La Segunda Sala de la SCJN, en ejercicio de su facultad de atracción, dictó sentencia en el **Amparo Directo 46/2018**, el ocho de mayo de dos mil diecinueve, para resolver el conflicto competencial en relación con la facultad para dirimir las controversias derivadas del ejercicio directo del presupuesto por parte de la comunidad indígena de Santa María de Nativitas, Coatlán, promovido por el Ayuntamiento del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca.

Considerando el dinamismo de nuestro sistema jurídico, el cual no sólo se manifiesta a través de modificaciones constitucionales o legales, sino también, como producto de la

[14] Previa presentación de la credencial de elector para acreditar a cada votante así como para verificar la correspondencia con las secciones electorales de la demarcación territorial.

[15] Obligación establecida en el artículo 41, fracción V, Apartado B, a), de conformidad con la reforma constitucional electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

[16] Aprobada por la LXXI Legislatura de Michoacán y publicada el 30 marzo de 2021. En lo subsecuente: LOM.

[17] Artículo 85 de la LOM.

[18] Con fundamento en el Artículo 117 de la LOM.

[19] Artículo 117 de la LOM; 73 y 74 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán y 330 del Código Electoral del Estado.

evolución en la interpretación de las normas, así como la resolución de asuntos de importancia y trascendencia por parte del máximo órgano jurisdiccional del Estado Mexicano[20], es que resulta oportuno exponer algunos elementos relevantes de dicha sentencia.

Como antecedente destacado de dicha ejecutoria, debe señalarse que la Segunda Sala conoció del referido Amparo Directo, en ejercicio de la facultad de atracción solicitada por el Tribunal Colegiado al que correspondía la emisión de la resolución relativa.[21] En relación con dicha solicitud, la citada Sala determinó procedente atraer el juicio, al estimar que "*la resolución de dicho asunto permitiría analizar y definir puntos de interés y trascendencia para el orden jurídico nacional*", y destacó, entre otros tópicos, lo siguiente:

"*En el ámbito de conflictos entre comunidades indígenas y autoridades municipales, si el reclamo de prestaciones como las demandadas en el juicio de origen es competencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca o, en su caso, el conocimiento de ello corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del Estado de Oaxaca*". En ese sentido, concluyó que sí debía ejercerse la facultad de atracción para conocer del juicio de Amparo, toda vez que presentaba temas que, a juicio de ese Tribunal Constitucional, permitirían "*fijar un criterio que repercutirá en la resolución de casos futuros en materia municipal y, particularmente, en cuestiones relacionadas con la vida y desarrollo de las comunidades indígenas en el país*"[22].

En aras de resumir y exponer los aspectos más destacados de la sentencia, de utilidad para dirimir el conflicto competencial respecto de las controversias relacionadas con el uso directo de los recursos públicos por parte de las comunidades indígenas en Oaxaca, se expone lo siguiente:

a) *Materia sobre la que versó el juicio de origen.* La comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, perteneciente al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, solicitó a las autoridades municipales que se les otorgara directamente las cantidades

[20] *Mutatis mutandi*, Robert Alexy profiere que "lo que hoy son los derechos fundamentales, es definido, principalmente, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal" (alemán). ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2003, p. 5.

[21] Solicitud de Ejercicio de Facultad de Atracción 468/20189 respecto de la cual se dictó sentencia el diez de octubre de dos mil dieciocho.

[22] Consultable en la siguiente página de internet: https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=246057

que la Federación transfería al Municipio, de los ramos 28 y 33 de las participaciones y aportaciones federales, en proporción a la poblacional de dicha comunidad. Cabe señalar que las autoridades municipales fueron omisas en dar respuesta formal a tal petición pues sólo de manera verbal les manifestaron su negativa a atenderla.

b) *Juicio ante la Sala de Justicia Indígena*. Los representantes de la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, interpusieron demanda de juicio de derecho indígena ante la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, quien asumió competencia y en cuanto al fondo determinó, entre otras cuestiones, que le correspondía a la comunidad el manejo directo de los recursos en proporción a su población.

c) *Amparo Directo promovido por el Ayuntamiento de Santo Domingo Tehuantepec.* Contra tal determinación, el ayuntamiento referido promovió demanda de Amparo, cuestionando, entre otros temas, la competencia de la Sala de Justicia Indígena para conocer del asunto y sostuvo que correspondía la competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial de Oaxaca, al controvertirse temas presupuestales.

d) *Determinación de la competencia por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* La Segunda Sala de la SCJN determinó que la Sala de Justicia Indígena sí era la competente para conocer del asunto, al estimar que estaba justificada, no solo formalmente en cuanto a lo establecido por el artículo 23, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, sino más allá, en aras de ser la instancia especializada en conocer el contexto de las comunidades indígenas[23], tales como los usos y costumbres, para una mayor garantía de maximización de sus derechos fundamentales, sustentando tal determinación en una interpretación sistemática, funcional y con base en la obligación de las autoridades de garantizar los derechos fundamentales, previstos no solo en

[23] También denominada *perspectiva intercultural*. Véase tesis aislada de rubro: **PERSONAS INDÍGENAS. EL ACCESO A LA JUSTICIA, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, registro digital: 2018749, Primera Sala, Tesis: 1a. CCXCVII/2018 (10a.), 10ª, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 7 de diciembre de 2018.

nuestra Carta Magna[24], sino también en los tratados e instrumentos internacionales signados por el Estado mexicano[25].

En ese sentido, si la Segunda Sala determinó que el tribunal competente para conocer del asunto era la Sala de Justicia Indígena de Oaxaca, es evidente que la cuestión relativa a la administración directa de recursos y/o participaciones por parte de una comunidad indígena no es de naturaleza electoral; pues de ser así, la Segunda Sala se habría pronunciado en el sentido de que el órgano competente era el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, lo que no ocurrió en el caso citado.

Ahora, es importante precisar que, si bien es cierto que el caso resuelto por la Segunda Sala versó en relación con una comunidad indígena del Estado de Oaxaca, también lo es que, los efectos de tal resolución tienen aplicación y alcance a nivel nacional, pues el criterio relevante es que definió la materia a la que corresponde lo relativo al ejercicio directo de recursos y participaciones por parte de una comunidad y excluyó a la del orden electoral.

Finalmente, conviene precisar que el criterio previamente referido de ningún modo conlleva una desatención al mandato constitucional previsto en el párrafo tercero, del artículo 1º de la Constitución Federal, pues la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, se encuentra delimitada al ámbito de competencia de las autoridades. Lo anterior es así, de conformidad con la razón esencial de la Jurisprudencia emitida por el Pleno de la SCJN, P./J.5/2016 (10ª), de rubro: "DERECHOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO DE PROMOVERLOS, RESPETARLOS, PROTEGERLOS Y GARANTIZARLOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SÓLO SE ACTUALIZA EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, POR LO QUE CARECE DE ATRIBUCIONES PARA PRONUNCIARSE RESPECTO DE VIOLACIONES A LOS QUE NO FORMEN PARTE DE LA LITIS CONSTITUCIONAL."

---

[24] Prevista en el artículo 1º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "***Artículo 1o.*** *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece*." (…)

[25] Tales como el artículo 2º de la CPEUM, el *Convenio Internacional 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales* -ratificado el cinco de septiembre de mil novecientos noventa-; así como *la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* y la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* -p.e. artículo XXI. Que prevé el derecho a la autonomía o al autogobierno, en tanto que el artículo XXII. Efectúa su reconocimiento al Derecho y a la jurisdicción indígena.

4.2. Sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020

La Sala Superior, en la sentencia SUP-JDC-131/2020[26], determinó la incompetencia constitucional de los tribunales electorales para conocer y resolver las controversias relacionadas con la solicitud de los pueblos y comunidades originarios para la administración directa de los recursos públicos federales del ramo 28 y 33, así como respecto de la transferencia de las responsabilidades inherentes.

Lo anterior, de conformidad con la misma línea argumentativa desarrollada por la Segunda Sala de la SCJN, al resolver el Amparo Directo 46/2018, previamente analizado, en el que se determinó la competencia de la Sala de Justicia Indígena, en cuanto tribunal especializado, con la finalidad de resolver dichos conflictos con una perspectiva de tolerancia, sensibilidad, respeto y conocimiento de sus sistemas normativos internos.

La Sala Superior coincide con el criterio del máximo tribunal, al señalar que estos actos escapan de la competencia electoral, pues no se encuentra expreso que el Tribunal Electoral de Oaxaca pueda dirimir conflictos relacionados con esta temática, ya que la misma dista de constituir supuestos políticos o electorales. Igualmente razonó que, si bien el precedente citado no constituye jurisprudencia, sí resulta vinculante para todas las autoridades, incluida la Sala Superior, porque fue emitido por la SCJN, de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Carta Magna, en cuanto supremo intérprete constitucional y al cual le corresponde, de forma originaria y exclusiva, resolver las cuestiones competenciales. Por tanto, esos criterios no pueden ser desconocidos por los tribunales contendientes ni por alguna otra autoridad jurisdiccional.

Así, en el juicio que se analiza se sostiene que, si bien en un primer momento la Sala Superior asumió la competencia judicial para conocer de las controversias relacionadas con el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades originarios, así como a la administración directa de los recursos que le corresponden, sustentados en la asociación con los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, a partir del estudio desarrollado en este medio de impugnación, se analizó que escapan de la materia electoral, al tener incidencia en el derecho presupuestario.

[26] Relacionado con una comunidad de Huajuapan de León, Oaxaca.

Debido a lo anterior, se abandonaron los criterios sostenidos por la Sala Superior en las tesis LXIII, LXIV y LXV, todas de 2016, al no ser la transferencia de recursos y responsabilidades tutelable en el sistema de control de legalidad y constitucional electoral.

Posteriormente, en el SUP-JDC-145/2020[27] se sostuvo el mismo criterio que en el juicio anterior, reafirmándose que el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina que, si bien debe garantizarse expresamente el derecho a ser juzgado por un tribunal competente, esto implica precisamente que la misma se encuentre explícitamente en la ley. Por lo que la competencia de los asuntos de esta naturaleza, al influir en el reconocimiento a la libre determinación para la administración directa de los recursos -contenido presupuestal- y la probable afectación a la hacienda municipal, escapan de la materia electoral.

A su vez, en la resolución del expediente SUP-SFA-6/2020 la Sala Superior determinó declarar improcedente el ejercicio de la facultad de atracción respecto de un asunto remitido por la Sala Monterrey; ello al considerar que ya existía un criterio sobre la falta de competencia de los tribunales electorales de conocer de estos asuntos, tal como se analizó en los expedientes SUP-JDC-140/2020 y SUP-JDC-145/2020.

5. Opinión

En razón de lo expuesto, considero que la atracción del conflicto competencial por parte de la SCJN, al contar con la atribución originaria para dirimirlos, constituyó una adecuada determinación, de relevancia nacional y para los casos futuros, debido no solo al aspecto cuantitativo de comunidades de nuestro país que se esfuerzan por alcanzar su madurez organizacional, autogobierno y autodeterminación, sino también por el aspecto cualitativo basado en el reconocimiento de la importancia de una jurisdicción especializada en materia indígena, en la que se juzgue con perspectiva intercultural, para optimizar sus derechos.

Con la resolución dictada en el Amparo Directo 46/2018, la SCJN cumple con su compromiso constitucional y convencional de garantizar y maximizar los derechos de las comunidades indígenas de reconocer y dar valor pleno a la composición pluricultural de

[27] Relativo con una comunidad de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca.

nuestro país, dignificando el derecho a la diversidad y legitimando la lucha por la mejoría de la calidad de vida de las y los integrantes de las comunidades.

A su vez, considero pertinente y muy valiosa la determinación de la Segunda Sala de la SCJN al definir diversos aspectos relacionados con la interpretación respecto del ejercicio directo de los recursos públicos, primordialmente en tres sentidos: i) al diferenciar que las acciones relacionadas con dicho ejercicio presupuestal, son competencia de una jurisdicción especializada, en beneficio de los pueblos y comunidades; ii) el deber de las autoridades municipales de tomar las medidas necesarias para que, en cooperación y en consulta con las propias comunidades, adopten las medidas necesarias para garantizar y materializar su derecho a la autodeterminación, a su autonomía y al autogobierno dentro del esquema legal respectivo y, iii) al fortalecer al orden municipal cuando razona respecto de la integridad de los recursos económicos municipales, en el sentido de que el municipio está dotado de un régimen competencial propio, y que es el ayuntamiento quien puede convenir para que otro sujeto de derecho, ejerza directamente los recursos que integran la hacienda municipal, destacando la complejidad de los presupuestos divididos con los cuales se limita la realización de obras de mayor trascendencia y alcance, como la inversión en obras cuya ejecución es más allá de la administración con la que inicialmente se conviene.

Ahora, respecto de las sentencias de la Sala Superior del TEPJF, en las cuales retoma sustancialmente los argumentos del Amparo Directo 46/2018 de la Segunda Sala de la SCJN, dilucida que si bien los conflictos relacionados con el presupuesto directo de las autoridades, en principio, se consideraron como competencia electoral por su estrecha vinculación con derechos político electorales como los de asociación -*inter alia*- en estricto sentido, distan de constituir supuestos políticos o electorales. A su vez, considero relevante y positivo que se haya razonado que, si bien el precedente de la Segunda Sala citado no constituye jurisprudencia, sí resulta vinculante para todas las autoridades, incluida la Sala Superior, porque fue emitido por el máximo tribunal del país, de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la CPEUM, en cuanto intérprete supremo de la CPEUM y al cual le corresponde, de forma originaria y exclusiva, resolver las cuestiones competenciales.

Tales determinaciones, tanto de la SCJN como del TEPJF, tuvieron en Oaxaca efectos positivos al clarificar la cuestión competencial, en beneficio de las comunidades debido a la especialización de las y los juzgadores. No obstante, lo anterior, en el resto del país -tal como

acontece en Michoacán-, al no contar con un tribunal indígena, los tribunales electorales quedaron sin competencia para dirimir los conflictos relacionados con el ejercicio directo del presupuesto, en perjuicio de las comunidades originarias.

Tal es así que, a partir del juicio para la protección de los derechos político-electorales TEEM-JDC-30/2019, el TEEM ha debido declararse incompetente para resolver en particular respecto de dicha materia presupuestal, quedando las comunidades indígenas de Michoacán sin una vía judicial efectiva, redundando en una denegación de justicia e incurriendo el Estado en una falta de tutela judicial efectiva.[28] Lo anterior es conforme con la interpretación jurisprudencial de la Primera Sala de la SCJN[29], al afirmar que, *"el derecho humano a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de recurso efectivo, consagrado en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la ratio de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto."* (…)

Por tal motivo, considero que para dar cauce a los conflictos que actualmente quedan inauditos y sin una vía judicial para dirimirlos y garantizar el acceso a la justicia, y a su vez, evitar la autotutela o justicia por propia mano, una solución idónea que garantice los derechos de las comunidades indígenas, así como para evitar incurrir en una responsabilidad internacional por no garantizar la existencia de un recurso judicial efectivo[30] y tribunales expeditos para ello, es que externo la siguiente:

---

[28] La tutela judicial efectiva es considerada un derecho fundamental, instrumental para materializar la garantía de defensa de los derechos de las personas, la cual constituye la etapa evolutiva de la autotutela o justicia por propia mano para contribuir a la estabilidad social. Véase, Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, "La tutela judicial efectiva en materia de derechos político-electorales", en *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, p. 26, disponible en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6305/4.pdf*

[29] Rubro: "RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA LA DEMANDA DE AMPARO POR NO HABERSE DESAHOGADO UN REQUERIMIENTO PARA SU ACLARACIÓN. DEBE DECLARARSE FUNDADO, SI DICHA SANCIÓN PROCESAL TIENE COMO PRESUPUESTO UNA PREVENCIÓN INJUSTIFICADA, CONTRARIA AL DERECHO HUMANO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA." Jurisprudencia, Tesis: II.1o. J/3 (10a.), Décima Época, registro: 2012008, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, 01 de julio de 2016.

[30] Tal como la responsabilidad internacional atribuida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a nuestro país en el *Caso Castañeda Gutman Vs. México* por la omisión de garantizar la existencia de un recurso judicial efectivo.

6. Propuesta

Que desde los tribunales electorales locales se vincule a los poderes legislativos de las respectivas entidades federativas que carezcan de una Sala o Tribunal especializado en materia indígena, para que legislen en el sentido de establecer expresamente la competencia vinculada al ejercicio directo del presupuesto público por parte de las comunidades indígenas.

Si se trata de los poderes ejecutivos locales o de los ayuntamientos, en ejercicio de su facultad de iniciativa, propongan la creación de una Sala o Tribunal Indígena o que en tanto se cree, sigan siendo competentes los tribunales electorales locales para dirimir tales controversias, lo anterior con la finalidad de no dejar en estado de indefensión a las comunidades y sin el derecho constitucional de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 constitucional y relativos de los tratados e instrumentos internacionales.

Bibliografía

Alexy, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. 2003. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

CEEMO. Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Michoacán. 2020. H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

CPELSMO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 2021. Michoacán. H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

CIDH. Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. 1969. San José, Costa Rica. Organización de los Estados Americanos.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2022. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Jurisprudencia. RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA LA DEMANDA DE AMPARO POR NO HABERSE DESAHOGADO UN REQUERIMIENTO PARA SU ACLARACIÓN. DEBE DECLARARSE FUNDADO, SI DICHA SANCIÓN PROCESAL TIENE COMO PRESUPUESTO UNA PREVENCIÓN INJUSTIFICADA, CONTRARIA AL DERECHO HUMANO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2012008&Clase=DetalleTesisBL

LJMEPC. Ley de Justicia en Materia Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. 2019. Michoacán. H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

LMPCEMO. Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. 2016. Michoacán. H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

LOMEMO. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. 2021. Michoacán. H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

TEEM-JDC-30/2019. Actor: Octaviano Pérez León. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Morelia, Michoacán. Disponible en: http://52.11.177.151/adjuntos/documentos/documento_5f6a238896105.pdf

SCJN A.D. 468/2018. Amparo directo. Quejoso principal: Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca. Tercera interesada y quejosa adhesiva: Comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca. Ciudad de México. Disponible en: https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=246057

SUP-JDC-131/2020. Actor: Pedro Donaciano Guerrero Cruz. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/131/SUP_2020_JDC_131-912038.pdf

SUP-JDC-140/2020. Actor: Jorge David Aljovín Navarro y otros. Autoridad responsable: Junta de Coordinación política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/134/SUP_2020_JDC_134-902847.pdf

SUP-JDC-145/2020. Actor: Julio Gómez Cruz y otros, integrantes de la Agencia Municipal de San Mateo Yucucuy, Municipio de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/JDC/145/SUP_2020_JDC_145-912040.pdf

SUP-SFA-6/2020. Actor. Rosendo Anaya Aguilar, en su calidad de Presidente Municipal; Judith Arroyo Flores y Lucio Obregón Díaz, en su carácter de síndicos; Cirenia Flores Miranda y Agustina Arellano, en su calidad de regidoras, todos integrantes del Ayuntamiento de Amealco de Bonfil, Querétaro. Autoridad responsable: Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Disponible en: https://www.te.gob.mx/media/files/43ffe75f77f70c110f1cbf20bf4e8e160.pdf

Tesis: 1ª. PERSONAS INDÍGENAS. EL ACCESO A LA JUSTICIA, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en: https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=24712&Tipo=2#:~:text=%2DLa%20fracci%C3%B3n%20VIII%20del%20apartado,procedimientos%20de%20que%20sean%20parte%2C

El Papel de la Ciudadanía como Corresponsable de Salvaguardar el Interés Superior de la Niñez en Materia Político-Electoral

Licda. Yolanda Camacho Ochoa
Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

El Papel de la Ciudadanía como Corresponsable de Salvaguardar el Interés Superior de la Niñez en Materia Político-Electoral

Yolanda Camacho Ochoa*

Sumario

1. Introducción. 2. Contexto Normativo. 3. Evolución Interpretativa. 4. Caso Concreto SUP-JE-245/2021 y Acumulados. 5. Conclusiones.

1. Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1] establece que el estado mexicano a través de sus autoridades y, específicamente, de los tribunales, está constreñido a tener como consideración primordial el respeto al interés superior de la niñez como principio potenciador de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, a través de la adopción de las medidas necesarias para asegurar y maximizar su protección y efectividad.

Ahora bien, los Lineamientos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral[2] tienen como objetivo establecer las directrices para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que aparezcan directa o incidentalmente en la propaganda "político-electoral".

De esta manera, es obligación de quien difunda la imagen de menores de edad garantizar la máxima protección de la dignidad, cuando su imagen aparezca de forma identificable en la propaganda electoral.

Bajo ese contexto, en el presente artículo se analiza el precedente SUP-JE-245/2021 y acumulados, en donde se plantea: si un ciudadano o ciudadana que no participa directamente en la contienda electoral, pero hace pública su postura a favor o en contra de algún partido político o candidatura, ¿Puede difundir en sus redes sociales -en el ejercicio de su derecho humano a expresarse libremente y a participar en cuestiones político-electorales-

* Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

[1] En el artículo 1°, párrafo tercero.

[2] En adelante *Lineamientos INE*

propaganda electoral en donde aparezca la imagen identificable de menores de edad, sin cumplir requisito alguno?

En el caso particular, el Tribunal Electoral de Campeche[3] declaró la existencia de la afectación del interés superior de la niñez por la difusión de un material en Facebook por parte de un ciudadano, y determinó imponerle una amonestación pública; posteriormente, inconforme con la amonestación, el ciudadano impugnó la resolución del Tribunal Local ante la Sala Superior y fue resuelta en vía de Juicio Electoral.

La Sala Superior consideró[4] que no le asistía la razón al denunciante en virtud de que, cuando se difunde la imagen de menores de edad en redes sociales con contenido de propaganda electoral, se deben observar las disposiciones de orden público que tutelan el derecho a la imagen de la niñez a fin de que no se realice un uso indebido de ella.

Además, sostuvo que la libertad de expresión se ve limitada en su goce y ejercicio, en tanto los menores como personas de especial protección, se encuentran en un riesgo mayor de ser sujetos de arbitrariedades ante publicaciones que los comprometan.

En el asunto que se analiza, quedará evidenciado que quienes utilicen la imagen de menores de edad con fines políticos deben ajustarse a los parámetros constitucionales, convencionales y legales en la materia, velando en todo momento por los derechos de la niñez frente a cualquier otro interés.

2. Contexto Normativo

2.1. Normas Constitucionales

La Constitución General establece que el Estado mexicano a través de sus autoridades tiene la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos, en el caso concreto, el interés superior de la niñez como principio potenciador de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, a través de la adopción de las medidas necesarias para asegurar y maximizar su protección y efectividad[5].

Además, establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado, se velará y cumplirá con el principio de interés superior de la niñez garantizando de manera plena sus

[3] Dentro del procedimiento especial sancionador TEEC/PES/87/2021.
[4] Dentro del SUP-JE-245/2021 y acumulados.
[5] En el artículo 1°.

derechos, refiriendo también que los padres, tutores y custodios, tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de tales derechos[6].

2.2. Leyes en materia de protección de los derechos de los niños

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece que el interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones en situaciones en que se involucre a niñas, niños y adolescentes; asimismo, refiere que cuando se tome una decisión que afecte a los menores de edad referidos, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales[7].

2.3. Lineamientos

Los *Lineamientos INE* establecen las directrices para la protección de los menores de edad que aparezcan en la propaganda político-electoral, mensajes electorales y en actos políticos, así como también señala los sujetos obligados a cumplir con dichos lineamientos[8].

Aunado a lo anterior, los *Lineamientos del INE* mandatan los requisitos que deben cumplir los sujetos obligados para mostrar niñas, niños o adolescentes en propaganda electoral, mensajes electorales, actos políticos, actos de precampaña o campaña en cualquier medio de difusión[9], señalando que por regla general debe otorgar el consentimiento quien o quienes ejerzan la patria potestad, los tutores o, en su caso, la autoridad que debe suplirlos; además, de que los sujetos obligados deben videograbar la explicación que brinden a los menores de edad, entre 6 y 17 años, sobre el alcance de su participación en la propaganda electoral, mensajes electorales, actos políticos, actos de campaña o precampaña, o para ser exhibidos en cualquier medio de difusión.

Por último, respecto de la aparición incidental de menores de edad, los *Lineamientos INE* disponen que, si no se cuenta con el consentimiento de los padres, tutores o de la autoridad que los supla, ni con la opinión informada de los menores, se debe difuminar,

[6] En el artículo 4°.
[7] En el artículo 2°.
[8] Numeral 2.
[9] Numeral 8.

ocultar o hacer irreconocible la imagen, la voz o cualquier otro dato que los haga identificables, lo que garantiza la máxima protección de su dignidad y derechos.

3. Evolución Interpretativa

La Sala Superior a través de la sentencia SUP-REP-60/2016, vinculó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que, en plenitud de atribuciones, emitiera los lineamientos, acuerdos o reglamentos que estimara conducentes, con el propósito de regular de manera integradora, a través de medidas idóneas y eficaces, los requisitos que debe cumplir la propaganda política electoral de cualquier índole, cuando se estime necesario proteger el interés superior de los menores de edad y de personas en situación de vulnerabilidad.

En 2017, la Sala Superior estableció como criterio jurisprudencial los requisitos mínimos que deben de cumplirse cuando se difunda la imagen de niños, niñas y adolescentes; lo anterior, al advertir que el interés superior de la niñez implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Entre ellos, se encuentra el derecho a la imagen de los menores de edad, el cual está vinculado con el derecho a la intimidad y al honor, entre otros inherentes a su personalidad, que pueden resultar eventualmente lesionados a partir de la difusión de su imagen en los medios de comunicación social, como ocurre con los spots televisivos de los partidos políticos (Jurisprudencia 5/2017).[10]

Asimismo, Sala Superior estableció que, si en los medios de comunicación se publica la imagen de menores de edad como recurso propagandístico y parte de la inclusión democrática, se deben resguardar las garantías, como que exista el consentimiento por escrito o cualquier otro medio, de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así coma la opinión del menor de edad (SUP-REP-38/2017).

Posteriormente, Sala Superior refirió que aun cuando la difusión de las imágenes en donde aparezcan menores de edad se realice a través de una red social, se deben cumplir con los requisitos que fija la normativa aplicable, ya que si bien la libertad de expresión tiene una

[10] Consideración establecida por la Sala Superior en los precedentes SUP-REP-20/2017, SUP-REP-38/2017 y SUP-JRC-145/2021.

garantía amplia y robusta cuando se trata del uso de Internet, ello no excluye a los usuarios de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral, especialmente cuando se trate de sujetos directamente involucrados en los procesos electorales, como son los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, de manera que, cuando incumplan obligaciones o violen prohibiciones en materia electoral mediante el uso de Internet, podrán ser sancionados (SUP-REP-708/2018).

Por otra parte, en 2019, la Sala Superior determinó que cuando aparecieran menores de edad sin el consentimiento de quien ejerza la patria potestad o tutela, se debía hacer irreconocible su imagen; lo anterior, considerando que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio de interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Por lo tanto, cuando en la propaganda político-electoral, independientemente si es de manera directa o incidental, aparezcan menores de dieciocho años de edad, el partido político deberá recabar por escrito el consentimiento de quien ejerza la patria potestad o tutela, y en caso de que no cuente con el mismo, deberá difuminar, ocultar o hacer irreconocible la imagen, la voz o cualquier otro dato que haga identificable a los menores, a fin de salvaguardar su imagen y, por ende, su derecho a la intimidad.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que, desde un punto de vista jurisdiccional, el interés superior de la niñez es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un caso concreto en donde se involucren menores de edad o que pueda afectar sus intereses, lo cual demanda un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida relativa ante situaciones de riesgo para los menores.

Posteriormente, Sala Superior estableció que los *Lineamientos INE* son aplicables cuando se difundan imágenes de menores de edad en las redes sociales de las candidaturas en el contexto de actos proselitistas; en ese sentido, las imágenes de personas menores de edad acompañadas de frases que contextualizan los eventos proselitistas de los actores políticos, evidencian la intención de éstos de posicionar su candidatura ante la ciudadanía a través de esos elementos propagandísticos, razón por la cual deben cumplir con los requisitos que impone la referida normativa para su difusión, sin importar que esta última sea a través de redes sociales, pues ello no excluye a los usuarios de las obligaciones y prohibiciones que

existan en materia electoral, especialmente cuando son sujetos directamente involucrados en los procesos electorales (Tesis XXIX/2019).

Recientemente, Sala Superior ha precisado que aun cuando un ciudadano que no ostenta la calidad de precandidato, candidato, militante ni simpatizante, en su calidad de persona votante, con libertad de expresión y participación democrática, publique en su perfil personal o en una página administrada por él, sí tiene la obligación de observar el interés superior de la niñez, porque los *Lineamientos INE* son exigibles incluso respecto de publicaciones con contenido de propaganda político electoral que se difunda en redes sociales.

Por tanto, la libertad de expresión está acotada o se ve limitada en su goce y ejercicio, en tanto los niños, niñas y adolescentes como personas de especial protección constitucional, se encuentran en un riesgo mayor de ser sujetos de arbitrariedades ante publicaciones que los comprometan[11].

4. Caso Concreto SUP-JE-245/2021 y Acumulados

4.1. Planteamiento

Como se indicó, el asunto tiene su origen en la denuncia presentada por un ciudadano del Estado de Campeche, en contra del candidato a la gubernatura postulado por el partido político Movimiento Ciudadano[12] de *MC* y del administrador de la página Campechaneando @Humor Campeche[13] por violaciones a la normativa electoral, derivado de diversas publicaciones en las redes sociales *Facebook*, *Twitter* y *YouTube*, dentro de las cuales se advirtió que, en una de ellas, aparece una menor de edad en los brazos del candidato denunciado.

4.2. **Justicia Electoral Local**

El Tribunal Electoral de Campeche tuvo por acreditada la vulneración al interés superior de la niñez, al haberse acreditado que se inobservaron los *Lineamientos INE* por la difusión de la imagen en donde aparece una menor de edad plenamente identificable, además

[11] Criterio sostenido en el SUP-JE-245/2021 y ACUMULADOS.
[12] En adelante *MC.*
[13] En adelante *Denunciado.*

de que el hecho, y por el enfoque que tuvo, la puso en riesgo potencial de ser fotografiada y exhibida sin el más mínimo cuidado de protegerla.

Asimismo, el Tribunal Local consideró que la difusión realizada en redes sociales hace posible que, una vez alojada la información en una cuenta pública, ésta siga vigente hasta en tanto que quien la administra decida eliminar la publicación, y por ende, durante el tiempo que se encuentra en la red, la información podrá ser vista por cualquier persona; lo cual podría generar una afectación grave al derecho del menor, puesto que su imagen se encontraría expuesta por tiempo indefinido.

Además, para el Tribunal Local resultaba clara la intencionalidad del emisor de hacer del conocimiento de la ciudadanía su simpatía o apoyo al candidato de *MC*, lo anterior, derivado de las diversas publicaciones realizadas y mensajes que las acompañaban.

4.3 Criterio Judicial de la Sala Superior

La Sala Superior por unanimidad determinó dejar subsistentes las consideraciones respecto a la infracción al interés superior de la niñez atribuida al *Denunciado*.

Ello, pues se constató que la imagen difundida sí es de naturaleza político electoral, al ser criterio de la Sala que la propaganda política consiste esencialmente en presentar la actividad de un servidor público o persona con la ciudadanía, con la difusión de ideología, principios, valores o bien, los programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte de este, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de afiliados.

En efecto, determinó que la propaganda denunciada tenía un claro mensaje de naturaleza política electoral porque aparece la imagen del entonces candidato de *MC* a la gubernatura de Campeche, así como una referencia a distintas propuestas de campaña relacionadas con la inversión en infraestructura; lo anterior, en el contexto del proceso electoral para elegir a la persona que ocuparía la gubernatura de la citada entidad federativa.

Por otra parte, determinó que el *Denunciado* sí estaba obligado a resguardar el interés superior de la niñez por la difusión de material con contenido de propaganda político electoral, además de que los *Lineamientos INE* son exigibles incluso respecto de publicaciones con contenido de propaganda político electoral que se difundan en redes

sociales en las que aparezcan imágenes de menores de edad, porque debe prevalecer el interés superior de la niñez.

Por lo anterior, al publicar material con contenido político electoral en el que aparecía la imagen de una menor de edad a través de la red social Facebook denominada "Campechanenado-@Humor Campeche" misma que es administrada y controlada por él, tenía el deber de difuminar la imagen a fin de que no fuera identificable la menor.

Asimismo, Sala Superior precisó que el *Denunciado* partió de una premisa incorrecta al considerar que no le resultaba exigible garantizar los derechos de la niñez con base en que actuó al amparo del ejercicio de la libertad de expresión, cuando lo cierto es que el mandato constitucional impone la obligación a todas las autoridades y particulares de respetar y adecuar sus actividades para evitar vulnerar el interés superior de la niñez.

Por último, Sala Superior refirió que la eficacia de los derechos humanos surge de las relaciones horizontales, es decir, aquellas que derivan de las relaciones entre particulares y que, de acuerdo con el artículo primero constitucional, existe una obligación de proteger y garantizar a las personas sus derechos.

En relación con lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad, ya que si por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos, por el otro se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares; los derechos fundamentales ocupan una posición central e indiscutible como contenido mínimo de todas las relaciones jurídicas que se suceden en el ordenamiento.

Por tanto, el *Denunciado* estaba obligado a garantizar los derechos de la niñez, porque la finalidad última de las normas es salvaguardar su identidad y honor, lo que incluso debe ser acatado en las publicaciones con contenido electoral que circulan en redes sociales; de ahí que estimó ajustado a derecho la actualización de la infracción por haber vulnerado el interés superior de la niñez.

5. Conclusiones

5.1. Trascendencia

El criterio judicial analizado es de gran relevancia debido al especial tratamiento que debe brindarse cuando se trata de proteger los derechos reconocidos a favor de la infancia y adolescencia, procurándoles en todo momento la máxima protección posible. Por lo que, quien publique o difunda propaganda electoral o mensajes con fines político electorales en donde aparezcan menores de edad, debe cumplir con lo establecido en la legislación, lineamientos, criterios y demás ordenamientos aplicables en la materia, pues de no hacerlo, se estaría vulnerando el interés superior de la niñez y será acreedor a una de las sanciones aplicables en los casos particulares.

El criterio es importante, porque con el uso desmedido de las redes sociales como pilar de apoyo en los recientes procesos electorales y con el fácil acceso a ellas, es muy común que los usuarios difundan mensajes a favor o en contra de alguna candidatura o partido político como muestra de su ideología política, no obstante, dejan de lado el deber de cuidado que se debe tener cuando en dichas publicaciones aparezca la imagen de menores de edad, ya sea de manera directa o incidental, pues desconocen que los *Lineamientos INE* son aplicables incluso a particulares (SUP-JE-245/2021).

He ahí lo relevante de este artículo, pues los particulares deben de tener conocimiento que cuando difundan en sus redes sociales, ya sea en su perfil personal o en alguna página administrada por ellos, imágenes o videos en los que aparezcan de forma directa o incidental menores de edad, se debe procurar la máxima protección a sus derechos; por un lado, se debe de contar con el consentimiento por escrito de la madre y del padre, de quien ejerza la patria potestad o de los tutores; y por otro, se debe recabar la opinión informada del menor o de la menor que aparezcan en la propaganda electoral derivada de la explicación sobre el alcance de su participación; a falta de los requisitos antes señalados, se debe difuminar la imagen a fin de hacerlos irreconocibles.

5.2. **Aspectos Favorables**

Bajo ese contexto, lo que se busca salvaguardar es el interés superior de la niñez como un derecho de especial protección frente a otros derechos o intereses como es el caso del derecho de libertad de expresión, pues, tratándose de los derechos de las niñas, niños y

adolescentes, estos se deben respetar y procurar en todo momento, incluyendo los derechos de a su intimidad y honor, así como otros inherentes a su personalidad.

El interés superior de la niñez es un principio constitucional y convencional de interpretación que implica que ante la toma de una decisión que involucre niñas, niños y adolescentes, se deben evaluar y ponderar las posibles repercusiones en sus derechos y asegurar una protección plena.[14]

Dicho principio exige la prevalencia de los derechos de la niñez frente a cualquier otro interés, por lo que ante un conflicto se debe ponderar por encima de cualquier otro ese derecho infantil.

Lo anterior, nos ubica en coincidencia con distintas reglas que tienen sustento en la normativa internacional, como es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), cuya aplicación busca la mayor satisfacción de todas y cada una de las necesidades de niñas, niños y adolescentes y exige adoptar un enfoque basado en derechos que permita garantizar el respeto y protección a su dignidad e integridad física, psicológica, y moral.

El criterio sustentado confirma la línea jurisprudencial que ha seguido la Sala Superior en el sentido de maximizar la protección a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, aun frente al derecho de la libertad de expresión, pues tal derecho está acotado o se ve limitado en su goce y ejercicio, en tanto los menores de edad como personas de especial protección, se encuentran en un riesgo mayor de ser sujetos de arbitrariedades ante publicaciones que los comprometen.

Por lo anterior, a fin de garantizar los derechos de la infancia, los *Lineamientos INE* sí son exigibles en las publicaciones que hagan los particulares en sus redes sociales con contenido político electoral y en las cuales aparezcan menores de edad.

5.3. Limitantes del Criterio

El tema analizado resulta de gran relevancia debido a que se contraponen dos derechos fundamentales, por un lado el derecho al interés superior de la niñez y por otro el

[14] Véase el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo noveno, que dice: "En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

derecho a la libertad de expresión, este último se maximiza con el uso de las redes sociales, por lo que los usuarios de las redes sociales ven limitado su derecho de libertad de expresión cuando en el marco de un proceso electoral hacen pública su opinión o postura ya sea a favor o en contra de algún partido político o candidatura y más aún cuando en las publicaciones que realicen se utilice la imagen de menores de edad -interés superior de la niñez-; por lo anterior, los usuarios deben poner un límite a sus publicaciones cuando en ellas se incluya material con contenido político-electoral y la imagen de menores de edad, pues tal como quedó evidenciado, no necesitan estar participando directamente en un proceso electoral para que les sean aplicables los *Lineamientos INE*.

Por lo tanto, cuando las publicaciones que se hagan en las redes sociales no se circunscriban a un ámbito estrictamente personal de quien las realice, sino que tengan una interacción con la sociedad en general y sus seguidores en particular, respecto de temas político-electorales y en las mismas se incluya la imagen de menores de edad, se debe tener un especial cuidado para no vulnerar el derecho al interés superior de la niñez, aun y cuando sea ejercido el derecho a la libertad de expresión.

5.4. ¿Qué Sigue?

Finalmente, se considera de suma importancia que en nuestro sistema electoral existan disposiciones que garanticen la correcta participación de los menores de edad en los procesos electorales, pero a su vez, que también establezcan las respuestas a las siguientes interrogantes ¿Cómo se comprueba el vínculo de las personas físicas o morales con alguno de los sujetos obligados que establecen los *Lineamientos INE*[15]? ¿Se debe agregar como sujeto obligado en los *Lineamientos INE* a los particulares que manifiesten su ideología política?

En ese sentido, se considera conveniente revisar dicha institución, con la finalidad de establecer los elementos específicos que comprueban el vínculo de las personas físicas o morales con los sujetos obligados y, en su caso, si debe agregarse como sujeto obligado al ciudadano que, a través de sus redes sociales, manifiesta su apoyo o rechazo hacia una candidatura o partido político; lo anterior, con la finalidad de que se tenga claro cuando sí y

[15] Véase el lineamiento número 2.

cuando no, se vulneran los derechos de la infancia, evitando en el mayor grado posible la vulneración a dichos derechos.

Bibliografía

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
Lineamientos
Instituto Nacional Electoral. Lineamientos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral

Sentencias del TEPJF

- Sentencia SUP-REP-20/2017.
- Sentencia SUP-REP-38/2017.
- Sentencia SUP-REP-145/2017.
- Sentencia SUP-REP-170/2018.
- Sentencia SUP-REP-650/2018.
- Sentencia SUP-REP-708/2018.
- Sentencia SUP-REP-726/2018.
- Sentencia SUP-JE-245/2021 y acumulados.

SCJN

- Acción de inconstitucionalidad 2/2010

Tesis y Jurisprudencias de la SCJN y del TEPJF

Tesis aislada 2a. CXLI/2016 de la Segunda Sala de rubro: DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. Los criterios de la Suprema Corte que a lo largo de esta sentencia se citen, podrán consultarse en www.scjn.gob.mx.

Jurisprudencia 1ª./J 44/2014 (10ª) de rubro: INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS, así como las tesis 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.) de rubro INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO, ambas de la Primera Sala.

Tesis aislada 1ª. CVIII/2014 (10ª) de la Primera Sala de rubro: DERECHOS DE LOS NIÑOS. BASTA CON QUE SE COLOQUEN EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO PARA QUE SE VEAN AFECTADOS.

Tesis XXIX/2019: MENORES DE EDAD. LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA SU PROTECCIÓN, SON APLICABLES A LAS

IMÁGENES QUE DE ELLOS DIFUNDAN LAS CANDIDATURAS EN SUS REDES SOCIALES EN EL CONTEXTO DE ACTOS PROSELITISTAS.

Jurisprudencia 20/2019: PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. CUANDO APAREZCAN MENORES SIN EL CONSENTIMIENTO DE QUIEN EJERZA LA PATRIA POTESTAD O TUTELA, SE DEBE HACER IRRECONOCIBLE SU IMAGEN.

Jurisprudencia 5/2017: PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

Tesis VIII/2017: MEDIDAS CAUTELARES. PROCEDEN CUANDO LA PROPAGANDA DIFUNDIDA PONGA EN RIESGO EL INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

Otros recursos electrónicos

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes, sitio web: https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_nna.pdf

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Convención sobre los Derechos del Niño https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

Criterios Asumidos y Desafíos de los Tribunales Electorales en Materia de Violencia Política en Razón de Género Contra las Mujeres e Incompetencia en la Administración Directa de Recursos Públicos de las Comunidades Indígenas

Dr. Salvador Alejandro Pérez Contreras
Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Criterios Asumidos y Desafíos de los Tribunales Electorales en Materia de Violencia Política en Razón de Género Contra las Mujeres e Incompetencia en la Administración Directa de Recursos Públicos de las Comunidades Indígenas

Salvador Alejandro Pérez Contreras*

Sumario

1. Introducción. 2. Retos de los Tribunales Electorales Respecto a la Violencia Política en Razón de Género en Contra de las Mujeres. i) Concepto de Violencia de Género. ii) Violencia Virtual. iii) Violencia Política en Razón de Género como Causal de Nulidad Electoral. iv) Retos de los Tribunales Electorales en Relación a la Violencia Política en Razón de Género en Contra de las Mujeres. 3. Un Nuevo Criterio de Incompetencia Electoral en la Administración Directa de los Recursos y el Desamparo de las Comunidades Indígenas en la Justicia Michoacana.

1. Introducción

Es una realidad que un tema latente en México, y que lleva poco tiempo de ser parte del debate público, es la discriminación en la vida política y pública de las mujeres, afectando sus derechos de votar y ser votadas en las elecciones que se lleven a cabo periódicamente por medio del voto libre y secreto; por lo que, en el presente artículo, se aborda el análisis y razones del porqué las mujeres tienen el derecho a un acceso igualitario a participar en los asuntos públicos y en las tomas de decisiones de su país. Asimismo, se exponen las razones por las cuales el Estado debe de proteger y crear los mecanismos apropiados que salvaguarden los derechos político-electorales de la mujer, y así erradicar dichos problemas.

Finalmente se reconoce que existe un gran camino recorrido, sin embargo, falta mucho para erradicar este tipo de violencia y resulta transcendental que las instituciones, partidos políticos y la ciudadanía se comprometan a seguir trabajando para erradicar la discriminación que sufre el género femenino.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

De igual manera, en una segunda parte del presente artículo se aborda tanto la problemática, como la deuda histórica que en el estado de Michoacán se tiene en la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la libre autodeterminación y autonomía, la cual se ha visto restringida ante la falta de mecanismos que garanticen el acceso a la justicia para la protección de dichos derechos, realizándose un recorrido en los distintos asuntos sometidos al conocimiento del Tribunal que primigeniamente asumió competencia para conocer de los conflictos derivados del derecho a la administración directa de los recursos, hasta llegar al nuevo criterio de la incompetencia de los tribunales electorales para conocer de las impugnaciones que deriven del reconocimiento de tal derecho, al considerarse escapa de la materia electoral, lo que ha llevado al desamparo de la tutela jurisdiccional de dicho sector, al no existir disposición normativa que fije la competencia de un determinado órgano jurisdiccional para dicha temática.

2. Retos de los Tribunales Electorales Respecto a la Violencia Política en Razón de Género en Contra de las Mujeres.

La participación de las mujeres en funciones de liderazgo permite romper con los obstáculos estructurales que impiden alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres. La falta de presencia femenina en puestos que requieren de la toma de decisiones incentiva que, en políticas públicas, se mantenga la costumbre de no tomar en cuenta sus intereses (Mondragón, 2017). Todo ello abona a perpetuar las prácticas y las políticas discriminatorias (IDEA Internacional *et al*., 2013).

La discriminación contra las mujeres constituye un fenómeno muy grave: una de cada tres mujeres, a nivel mundial, ha padecido de algún tipo de violencia. Los prejuicios y los actos de discriminación contra las mujeres son una realidad y hacen eco en los distintos ámbitos de la vida privada y de la vida pública. Este problema no es esporádico o aislado, sino que representa una situación estructural, así como un fenómeno social y cultural arraigado en costumbres y formas de pensar fundadas en una cultura de desigualdad de género que arruina la vida de muchas mujeres, fractura comunidades y paraliza el desarrollo (Burgorgue-Larsen y Úbeda de Torres, 2010).

i) Concepto de Violencia de Género

La violencia por razones de género abarca cualquier daño o sufrimiento experimentado por la mera condición de ser mujer y puede manifestarse como resultado de distintas conductas: desde actos de discriminación y menosprecio hasta agresión física. Las manifestaciones de abuso son muy variables; en este sentido, existen formas de violencia evidentes y visibles, como la agresión física o el abuso sexual, pero también se presentan otras formas más sutiles de violencia, como humillar, desvalorizar, despreciar, ignorar, usar el humor y el lenguaje sexista (Mondragón, 2017).

ii) Violencia Virtual

Cada vez es más evidente que, con el uso de las tecnologías, la violencia política en razón de género encontró un medio más para materializarse, pues cada vez crecen más las cifras donde se puede evidenciar este tipo de violencia en un ambiente hostil, para que las mujeres puedan ejercer plenamente y en igualdad de condiciones sus derechos políticos.

En primer término, hay que dejar claro que la violencia digital es toda acción dolosa realizada mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, por la que se expongan, distribuyan, difundan, exhiban, transmitan, comercialicen, oferten, intercambien o compartan imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido íntimo sexual de una persona sin su consentimiento, sin su aprobación o sin su autorización y que le cause daño psicológico, emocional, en cualquier ámbito de su vida privada o en su imagen propia. Así como aquellos actos dolosos que causen daño a la intimidad, privacidad y/o dignidad de las mujeres, que se cometan por medio de las tecnologías de la información y la comunicación.

Por otra parte, las tecnologías de la información y la comunicación son aquellos recursos, herramientas y programas que se utilizan para procesar, administrar y compartir la información mediante diversos soportes tecnológicos.

La Organización de las Naciones Unidas reconoce que las campañas de desprestigio, difamación o descalificación dañan o perjudican la trayectoria, credibilidad, trabajo profesional o imagen pública de una persona, a través de discursos que reflejan patrones socioculturales e ideas preconcebidas del género asociado al sexo de las personas.

Un claro ejemplo de esta violencia digital son las interacciones digitales que hay en las diferentes redes sociales, las cuales están, en muchas ocasiones, llenas de agresiones a las

candidatas o funcionarias públicas, generando así, impactos socioemocionales a quienes las padecen. Y es que, podemos encontrar expresiones denigrantes y descalificativas con base a estereotipos de género o bien el asociar la capacidad de gobernar con la apariencia física de las candidatas, por mencionar algunas de las que dañan a las mujeres en su participación política. Dejando en claro que dichas acciones son protegidas por el anonimato, lo cual facilita la generación de contenidos violentos y dirigidos a públicos específicos de las redes sociales.

Es importante enfatizar que, este tipo de violencia menoscaba el esfuerzo de las mujeres para incidir como tomadoras de decisiones por su conocimiento, carrera política, hitos y acercamiento con la ciudadanía, y en su lugar, son juzgadas por visiones estereotipadas y discriminatorias de la belleza. Tanto comentarios que usan groserías para expresar denigración, como expresiones coloquiales en piropos que no usan groserías, pueden resultar igual de ofensivos y constituyen violencia política en razón de género.

Otra de las problemáticas que se presentan dentro de este tema, es encontrar a los infractores de estos hechos, ya que muchas veces ocupan perfiles falsos o pueden estar radicados en otro país, siendo así imposible de sancionar, lo que además trae como consecuencia que se debilite la democracia y los procesos políticos, poniendo en peligro el derecho a la verdad y la objetividad.

Por eso, una de las tareas de los órganos jurisdiccionales electorales, es trabajar de la mano con las instituciones correspondientes para poder lograr que las mujeres puedan competir contra sus pares en verdaderas condiciones de igualdad en los espacios digitales, los cuales sirven como un gran espacio de promoción y participación político electoral. Las mujeres deben tener acceso a recursos sencillos y rápidos ante tribunales, que las ampare de actos violatorios de sus derechos humanos, en este caso de sus derechos político-electorales de votar y ser votadas.

En los casos de violencia política en razón de género se debe tener una interpretación flexible, respecto a los titulares de cuentas violentadoras que no se puedan identificar, y en todo caso, se tiene que privilegiar los derechos fundamentales y las garantías de la ciudadana, en el caso, el de las mujeres que denuncian violencia por medios digitales (Federación S. R., 2022).

En ese sentido, se tiene que realizar un estudio a fondo, analizar el contexto y particularidades de cada caso y ver la magnitud de la afectación generada, además de que el hecho de no conocer a las personas responsables no significa la conclusión del procedimiento, pues se debe de poner en primer término, el derecho de las mujeres de participar en la vida política de su país en condiciones de igualdad, no discriminación y libre de cualquier tipo de violencia, frente al derecho al anonimato de perfiles; es así, que los tribunales deben buscar la manera para que haya una reparación del daño a la víctima.

iii) Violencia Política en Razón de Género como Causal de Nulidad Electoral

En el caso de las contiendas electorales, la violencia política de género incluso puede inhibir la participación libre de las mujeres víctimas de dichas conductas, generando un desequilibrio en las condiciones de la competencia electoral. En el proceso electoral pasado, hubo un considerable incremento de los juicios presentados por violencia política en razón de género.

Y como principio de equidad en la contienda que se debe de presentar en todas las elecciones, su objeto inmediato es la tutela del derecho de quienes contienden en una elección, a contar con idénticas oportunidades de obtener el voto de la ciudadanía y su finalidad está dirigida a que la decisión que tome el electorado se encuentre libre de influencias indebidas, tales como la violencia política en razón de género cometida contra una de las candidatas que la coloque en un situación de desventaja, por una campaña negativa ejercida en razón de su género. En ese sentido, la actualización de hechos de violencia política en razón de género contra la o las candidatas, resulta un acto que rompe las reglas torales de una elección y los principios que la rigen.

Así pues, la injerencia indebida de cualquier persona dirigida a alterar la voluntad del electorado, en abierta violación a la normativa electoral, se opone de manera directa al derecho constitucional de toda la ciudadanía de emitir su voto en forma libre y razonada a partir de los programas, principios e ideas que postulan los entes de interés público, en términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que, cuando existe violencia política en razón de género a alguna candidata, la emisión del voto se aparta o deja de ser producto de la reflexión libre, consciente y razonada sobre la oferta política que más conviene a la comunidad, ya que al haber una presión

generalizada en el electorado, la imagen de la mujer que busca un puesto de elección popular se ve afectada, y por tanto, debe anularse o invalidarse esa elección por estar respaldada en bases que ponen en duda y violentan los valores democráticos de una sociedad representativa, con elecciones y voto libre (Federación S. C., 2021).

iv) Retos de los Tribunales Electorales en Relación a la Violencia Política en Razón de Género en Contra de las Mujeres.

La violencia política de género no representa una problemática particular o individual, concreta o aislada, sino también, constituye una cuestión social o conflicto de desigualdad estructural. Es un problema de orden social que la admite y la sostiene, es el resultado de prácticas sociales e institucionales que han producido históricamente relaciones de sometimiento y subordinación de la mujer por parte del hombre (Mondragón, 2017).

Si la violencia política de género se afronta como una dificultad estructural, la manera de juzgar en tal ámbito, también debe serlo. Ello, es que el conflicto no puede verse más como una relación binaria (parte funcionaria contra parte demandada) (Fiss, 2016: 14), porque ni la parte atacada es la única afectada ni la parte demandada es la única responsable. Es injusto "…hacer recaer en la parte demandada la responsabilidad de hacer lo que pueda para encontrar una acción reparadora que elimine la práctica de la que es sólo parcialmente responsable" (Fiss, 2016: 16). Es necesario pensar la afectación del derecho en términos colectivos, así como los remedios en términos estructurales.

En este contexto, el juez se enfrenta ante nuevas tareas, incluyendo la necesidad de visibilizar el fenómeno. Esto implica que, se debe facilitar el litigio estratégico[2] para atender el problema, al igual que fortalecer la cultura de la denuncia y la resolución efectiva de los casos, incluyendo la definición de medidas adecuadas para la reparación de las víctimas. Se debe combatir el temor de denunciar, ya que puede resultar contraproducente para las aspiraciones políticas de las denunciantes ante las posibles represalias en su contra por los dirigentes de los partidos políticos.

[2] El litigio estratégico consiste en una herramienta usualmente utilizada en el contexto de defensa y protección de derechos humanos por organizaciones civiles o víctimas, con la finalidad de exponer patrones o prácticas sistemáticas que transgreden derechos humanos, así como para colocar temas en la agenda pública (Morales, 2010).

A su vez, comentan Mondragón y Cárdenas (Mondragón, 2017), el juez se enfrenta ante la dificultad para determinar cuándo hay presencia de violencia política de género. Es intrínsecamente complejo descartar que determinados actos de violencia no estuvieron motivados por las ideas políticas de la víctima y no necesariamente por su género. En los casos que puedan involucrar un entorno de violencia política, el tribunal se enfrenta ante el reto de identificar condiciones de vulnerabilidad o de desventaja que afrontan las mujeres, pero que están normalizadas, es decir, que son parte de la vida diaria.

Aunado a ello, al momento de juzgar un asunto de violencia política de género en contra de las mujeres, el juzgador desafía el problema de la valoración probatoria; y, es que en asuntos de esta naturaleza es muy común que se ofrezca un cúmulo de medios de prueba que no producen valor probatorio pleno. Entonces, aun y cuando en el tema se flexibiliza la carga probatoria, resulta de gran trascendencia que la parte afectada ofrezca las pruebas idóneas y conducentes a fin de resolver favorablemente. Y aunque, el tribunal tiene la potestad de ordenar que se recaben los medios de prueba conducentes, sin embargo, por la razón de que los hechos, han ocurrido en tiempo y formas pasadas, en ocasiones no es posible reunir por parte de la autoridad electoral instructora con las pruebas y hechos afines a demostrar la conducta denunciada.

También es un desafío para los tribunales electorales que, en los escritos o solicitudes con que se comparece a denunciar la violencia política en razón de género, en un gran número de ocasiones, se involucran hechos y circunstancias que implican otro tipo de problema, como lo es, la vulneración a los derechos político-electorales en el ejercicio del cargo. Así, ante este contexto, el tribunal tiene la dificultad de delimitar y circunscribirse al estudio de cada una de las conductas y determinar cuándo se está en presencia de hechos que verdaderamente constituyen violencia política en razón de género.

Otro de los retos de la actualidad y sobre todo hacia el futuro, son los hechos y circunstancias que se suscitan con relación a la violencia política en razón de género en el contexto de las redes sociales o la llamada violencia digital. Pues acontece que, en muchas ocasiones, en los casos denunciados, no se localizan con facilidad los datos fehacientes de los sujetos activos, por lo que, es muy concurrente que, al ordenar por parte del tribunal a la empresa titular de la red social que se elimine la información o que se proporcionen datos personales del denunciado, ésta se declare impedida para proporcionar los datos que permitan

localizar al agresor y con ello hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia dictada. Es decir, se presentan un cúmulo de obstáculos para hacer cumplir con lo ordenado en las resoluciones en dicho tema.

Sin duda, consecuencia del anterior reto, será que, al ir construyendo precedentes en el tema de la violencia digital, también se impulsará una verdadera reforma integral en el tema, pues hace falta una legislación en la que se adopten medidas para castigar a quienes sean los verdaderos denunciados. Por ello, es que el reto para el tribunal electoral son las resoluciones que se pronuncien en dicho aspecto, pero que logren producir un impacto social trascendental para prevenir y erradicar la violencia política en razón de género y específicamente, la violencia digital.

Un diverso desafío es la aplicación del principio de la carga probatoria en los casos de violencia política en razón de género, pues para ello, el tribunal debe ponderar en cada caso, en particular, si puede operar la regla general de la reversión de la carga de la prueba por parte del denunciado, y es que, por parte de la posible víctima debe ser exigible únicamente que proporcione la duda razonable. Sin embargo, al tribunal le corresponde determinar y resolver si con ello es suficiente para que se revierta la carga de la prueba o en todo caso, hacer que prevalezca el principio constitucional de inocencia, dado que el reto es resolver en cuáles casos es afectada la parte quejosa y en cuáles no puede ser responsable el denunciado. Lo anterior, pues al cometer un error en dichas determinaciones, las consecuencias pueden ser trascendentalmente adversas para las partes involucradas en el litigio.

Otro fenómeno que está aconteciendo en el tema, son las denuncias realizadas por la comunidad LGBTTTIQA+, en especial aquellas en las que se denuncian hechos de violencia política en razón de género, por parte de quienes se autodeterminan como integrantes de dicho colectivo. En este rubro, el reto del tribunal es considerar o determinar las circunstancias en que sean materia de análisis de violencia política en razón de género y no de otras conductas. En la actualidad, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya se ha pronunciado sobre la materia, en un asunto en que la parte denunciante fue una persona que se autodesignó como transgénero; en dicho procedimiento se resolvió favorable a la parte denunciante. Sin duda, el problema para el tribunal es resolver en cada caso en particular, si las conductas denunciadas son constitutivas

de resolverse a través de los elementos de violencia política en razón de género, ya que no por el hecho de pertenecer a una categoría sospechosa, podrán ser protegidos sus derechos político-electorales a través de la citada vía.

En palabras de los citados autores (Mondragón, 2017), un reto adicional que lidian los jueces consiste en hacer que las decisiones sean eficaces en dos sentidos: por un lado, que tomen en cuenta el contexto del cual derivó la controversia, a fin de comprender la complejidad del problema, para lo cual debe tenerse en mente al momento de resolver el nivel de desigualdad y, en concreto, que la falta de empoderamiento de mujeres es muy alto. Ello, implica que en las controversias que se susciten en ese entorno, se presenten desventajas notorias enfrentadas por las mujeres para ocupar un cargo de elección popular.

Por otro lado, las resoluciones o determinaciones deben ser eficaces en tanto logren resarcir el daño de las personas afectadas y generar un entorno más igualitario. Este reto no es menor, ya que las prácticas discriminatorias están profundamente arraigadas en nuestro país y en nuestras instituciones. Igualmente, la autoridad misma de los tribunales se ve mermada cuando emiten resoluciones que no se cumplen, lo que además tiene un efecto nocivo en la confianza pública hacia estos órganos.

3. Un Nuevo Criterio de Incompetencia Electoral en la Administración Directa de los Recursos y el Desamparo de las Comunidades Indígenas en la Justicia Michoacana

Nuestro país, y en específico el estado de Michoacán tiene una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, siendo deber de las autoridades el reconocer los derechos de la población indígena, en especial sus derechos a la libre determinación y autonomía; sin embargo, estos derechos se ven limitados por la ausencia de mecanismos adecuados que garanticen su reconocimiento efectivo y material.

Tal es el caso de las comunidades indígenas michoacanas, quienes por muy poco tiempo tuvieron un tribunal que los escuchó, amparó y defendió, tal como reza el apotegma judicial de Don José María Morelos y Pavón "*que todo aquel que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario".* Se hace tal aseveración porque por cortos seis años, las comunidades indígenas michoacanas encontraron en el tribunal electoral, tanto local como federal, una instancia jurisdiccional que

les administrara justicia en el tema del derecho a la administración directa de sus recursos, siendo así las autoridades electorales un aliado importante para reconocer y fortalecer sus derechos.

En el 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) abrió la puerta a la justicia electoral para el reconocimiento al derecho de las comunidades indígenas a contar con un presupuesto propio, que pudieran administrar y ejercer libremente; en aquel asunto SUP-JDC-1865/2015, se asumió competencia argumentando que se trataba de la protección de los derechos de la comunidad *a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva*, reconociéndose que conforme a la Constitución Federal y los tratados internacionales, el derecho a la autodeterminación y autogobierno de las comunidades indígenas implicaba la necesidad de que las comunidades indígenas ejercieran el presupuesto propio, pues de lo contrario se restringiría su contenido esencial y se tornarían en derechos ilusorios carentes de toda efectividad en la práctica social, ya que solo a través de un acceso justo y equitativo a los recursos públicos que les corresponden, podrán gozar de una participación política efectiva con las autoridades del Estado mexicano.

Así, a partir del caso de San Francisco Pichátaro, en el 2015 y hasta julio de 2020, la Sala Superior y las Salas Regionales asumieron competencia en dicho tema y resolvieron un importante número de casos, aplicando el mismo criterio y ordenando a las autoridades municipales la entrega de los recursos económicos a las comunidades indígenas.

Tomando como fundamento los criterios del TEPJF, el tribunal electoral de Michoacán en abril de 2017, conoció por primera vez de dicha temática, al resolver el juicio ciudadano TEEM-JDC-005/2017, planteado por integrantes de la comunidad de San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan, donde se impugnó la negativa de ese Ayuntamiento de entregarles los recursos públicos, pues aunque existía un reconocimiento formal de dicho derecho por parte del Ayuntamiento, mediante un convenio, materialmente no recibían el recurso, sino que fue hasta que tribunal vinculó a la entrega del mismo que se vio materializado tal derecho.

Después de dicho asunto, el tribunal siguió asumiendo competencia para reconocer el derecho de las comunidades indígenas de Michoacán a administrar sus recursos, tal fue el caso de las comunidades de Santa Fe de la Laguna, municipio de Quiroga, en el expediente

TEEM-JDC-011/2017; y del municipio de Nahuatzen, su cabecera municipal, en el juicio TEEM-JDC-035/2017; Arantepacua, en el expediente TEEM-JDC-006/2018, Comachuén, en el expediente TEEM-JDC-152/2018; Santa María Sevina, en el TEEM-JDC-187/2018; asimismo del municipio de los Reyes, la comunidad de San Benito de Palermo, en el juicio ciudadano TEEM-JDC-028/2019.

En diciembre de 2020, el tribunal electoral de Michoacán, por primera vez y por criterio mayoritario, pretendió abandonar la competencia para conocer las cuestiones vinculadas a la administración directa de los recursos, en el caso de Teremendo de los Reyes, tenencia de Morelia, al determinar en el juicio ciudadano TEEM-JDC-030/2019, que la administración directa de los recursos públicos ya no resultaba ser materia electoral.

La razón fundamental para asumir dicho criterio fue el pluralismo jurídico, ello en virtud de que, en mayo de 2019, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había resuelto el Amparo Directo 46/2018, a mi juicio de manera aislada se afirmó que la temática no incidía en el ámbito de la materia electoral, y se hace esta afirmación porque la materia electoral en dicho amparo no era el tema principal de la controversia, sino que en él se cuestionó la competencia de la Sala de Justicia Indígena para conocer de la administración directa de los recursos, aduciéndose por el ayuntamiento de Santo Domingo Tehuantepec, que la misma se surtía a favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial de Oaxaca, por alegarse temas presupuestales; sin embargo, el máximo órgano jurisdiccional determinó, que si bien, en el fondo el asunto se trataba de otorgar recursos presupuestales a una comunidad, y por ello atañía al derecho administrativo, también se estaba planteando un derecho de autonomía y libre determinación, por lo que se consideró que dicho reclamo se hiciera en una Sala Especializada en Justicia Indígena, dado que la interpretación del derecho de este grupo vulnerable necesariamente requería de un entendimiento que difícilmente pudiera equipararse al que se daría en un juicio contencioso administrativo, esto es resolver con una perspectiva de tolerancia, sensibilidad, respeto y conocimiento de los sistemas normativos internos.

Por lo que, siguiendo ese precedente se determinó que el tribunal ya no asumiría competencia y se dejaron a salvo los derechos de la comunidad de Teremendo, para que los hiciera valer en la vía e instancia que estimara competente; sin embargo, en Michoacán a diferencia del estado de Oaxaca, no se cuenta a la fecha con un tribunal o sala especializada

en materia indígena, es decir, prácticamente se estaba dejando a la deriva a la comunidad, sin un órgano jurisdiccional reconocido ante quien pudieran acceder a la justicia; por lo que, en mi consideración, mientras no hubiera un pronunciamiento por la Sala Superior respecto a la incompetencia, se debía seguir asumiendo la misma a efecto de no dejar en estado de indefensión a las comunidades indígenas.

No obstante de dicho asunto, conoció en segunda instancia la Sala Regional Toluca, quien en el ST-JDC-6/2020 y acumulados, revocó la incompetencia material decretada por el tribunal local, al considerar que éste seguía siendo competente para conocer de tal temática, por lo que en septiembre de 2020, en cumplimiento a dicha resolución el tribunal local asumió competencia, y si bien, esta vez no reconoció en sede jurisdiccional, el derecho de la comunidad a administrar sus recursos, se dejó en plena libertad al ayuntamiento de Morelia, el reconocer o no el mismo, ello al ordenarse dar respuesta a la comunidad sobre su planteamiento del derecho a la administración directamente los recursos económicos.

En el lapso entre la revocación de dicho criterio por parte de la Sala Regional Toluca, el tribunal local emitió dos resoluciones más en el sentido de incompetencia, éstas fueron en los expedientes TEEM-JDC-75/2019 y TEEM-JDC-60/2019, promovidos respectivamente por las comunidades de Cuanajo, municipio de Pátzcuaro y Tarecuato, municipio de Tangamandapio; en la primera, quedó firme la incompetencia, ello al no haberse controvertido la resolución y en la segunda, la Sala Regional Toluca, en el expediente ST-JDC-21/2020, revocó la incompetencia asumida, determinando que la temática relativa a la administración de recursos públicos por parte de comunidades indígenas sí incidía en la materia electoral. Por lo que, el tribunal local tuvo que asumir competencia y en septiembre de 2020 emitió la nueva resolución, en la que tampoco hubo una acción declarativa de derechos, al no reconocerse el derecho a la comunidad a administrar sus recursos en forma directa, sino que se ordenó al ayuntamiento de Tangamandapio, que diera respuesta a la comunidad, criterio que de igual manera se asumió en el expediente TEEM-JDC-018/2020, resuelto en octubre de 2020, en el cual, también se vinculó al ayuntamiento de Tangamandapio para que diera una respuesta a la comunidad indígena de La Cantera, respecto a su solicitud de transferencia de los recursos públicos.

Durante la fase del cumplimiento a la resolución emitida por la Sala Regional Toluca, la Sala Superior en línea con lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, fijó un nuevo criterio de incompetencia, tanto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como de los tribunales electorales locales, para el tema de la administración directa de los recursos por las comunidades.

Ello, pues al analizar los casos de dos comunidades indígena de Oaxaca, en el SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, en julio de 2020, en una votación dividida de 4-3, se tomó la decisión de abandonar el criterio sobre la posibilidad de que este tipo de casos sean competencia electoral; esencialmente, la argumentación expuesta por la mayoría de los magistrados integrantes, fue el criterio asumido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentando que resultaba vinculante para sus decisiones y que, a partir de una nueva reflexión, la entrega de recursos públicos para su administración directa por parte de una comunidad indígena tiene impacto presupuestal, por lo que *no encuadra en la competencia de los tribunales electorales*, fijando así un criterio que repercutiría en la resolución de los casos futuros relacionadas con la vida y desarrollo de las comunidades indígenas, cuando se reclamara la entrega de los recursos.

Con la nueva construcción de la doctrina judicial fijada por la Sala Superior, el tribunal electoral de Michoacán con mayor razón siguió asumiendo la incompetencia, sin embargo, no se ha deslindado totalmente de la misma, ya que aun después del nuevo criterio asumido por la Sala Superior, el tribunal por determinación judicial, tuvo que asumir competencia para conocer de una controversia en la que se aducía la omisión de entregar los recursos de determinados meses, a una comunidad indígena de Nahuatzen.

En el expediente TEEM-JDC-046/2020, primigeniamente se determinó la incompetencia del tribunal para analizar la controversia; no obstante, en esta ocasión se asumió una postura garantista, en el sentido de ir dando certeza a las comunidades indígenas en el acceso a la justicia, pues como se recordará, en el estado no se cuenta con una autoridad jurisdiccional especializada, por lo que en este caso, se asumió que los temas de las administración de los recursos correspondía al derecho administrativo, remitiéndose la controversia planteada al tribunal de justicia administrativa del estado, al considerarse que dicho órgano podría conocer tales cuestiones, porque si bien conforme a la línea doctrinal fijada por la Segunda Sala del máximo órgano jurisdiccional del país, lo procedente sería que un órgano jurisdiccional especializado en materia indígena fuera quien decidiera este tipo de controversias.

En el caso del estado de Michoacán no existía y no existe como tal un órgano jurisdiccional de esa naturaleza, ante quien pudieran plantearse los conflictos entre los integrantes de las comunidades indígenas y los ayuntamientos, por lo que el Tribunal de Justicia Administrativa resultaba ser el órgano con jurisdicción plena en materia administrativa, el cual contaba con la competencia para dirimir y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se suscitaran entre las autoridades administrativas y fiscales –entre ellas los ayuntamientos– y los particulares. Y es que si bien, a la citada comunidad se le había reconocido en sede jurisdiccional el derecho a administrar sus recursos, en el juicio TEM-JDC-035/2017, y que el tribunal había velado por la efectividad de ese reconocimiento en un diverso juicio ciudadano TEEM-JDC-021/2019, se consideró que la nueva controversia no podía ser materia del cumplimiento de aquella sentencia, al no formar parte del cumplimiento, actos posteriores a dicho reconocimiento, en virtud de que en la citada ejecutoria no se analizaron cuestiones relacionadas con hechos futuros, derivados del reconocimiento a la comunidad para administrar de manera directa sus recursos, como el que se planteaba en la controversia, además que la competencia asumida en aquellas determinaciones fue conforme a los criterios entonces vigentes de la Sala Superior.

En ese sentido se señaló que, si bien el derecho a la administración del recurso es un derecho adquirido por la comunidad de Nahuatzen, la competencia del tribunal electoral, no podía considerarse como un derecho de esa índole, para que, por la vía electoral, la comunidad hiciera valer todo lo relacionado con la omisión en la entrega de los recursos.

De esta manera se concluyó que, ante nuevas controversias sobre los recursos económicos de la comunidad, como la del citado caso, conforme al nuevo criterio adoptado por la Sala Superior del TEPJF, este tribunal ya no podía seguir asumiendo competencia para conocer de aquellos actos sobre el derecho a recibir tales prerrogativas, al tratarse de un tema que ya no resultaba ser materia de estudio para los órganos jurisdiccionales electorales.

No obstante, el tribunal de justicia administrativa no aceptó la competencia, y planteó el conflicto competencial ante el tribunal colegiado en materias administrativa y del trabajo del décimo primer circuito, lo que originó el conflicto competencial 7/2020, en el cual, el segundo tribunal colegiado determinó la competencia a favor del tribunal electoral, al considerar que, toda vez que la controversia versaba sobre la omisión de entregar recurso, así como la omisión de la capacitación fiscal y financiera, aduciendo el incumplimiento de lo

ordenado en la sentencia TEEM-JDC-035/2017, emitida por el tribunal electoral, argumentando que éste había reconocido un derecho indeterminado, por lo que debía seguir conociendo del asunto.

Señalándose por dicho tribunal colegiado que, no obstaba que el tribunal electoral había justificado que el tema se tratara ahora de un tópico en materia administrativa, por lo que concluyó que el criterio adoptado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no resultaba un criterio formal o materialmente vinculante por no tener carácter obligatorio, al igual que las determinaciones emitidas por la Sala Superior, señalando que la resolución de la SCJN no analiza el tema desde la perspectiva electoral y del derecho a la participación política de las comunidades indígenas, sino que específicamente se aborda en el caso de Oaxaca, donde existe una Sala de Justicia Indígena, que podría hacer las declaratorias respecto de las solicitudes de autonomía de las comunidades indígenas, por lo que no se podía tomar dicho caso e injustificadamente generalizarlo a todas las entidades federativas; de ahí que, consideró que este Tribunal era el competente para conocer del juicio.

De esta manera, con criterios divergentes entre la Sala Superior y el tribunal colegiado, se asumió competencia por este tribunal, y si bien, no hubo un pronunciamiento de fondo, al haberse actualizado una causal de improcedencia en el juicio ciudadano, nuevamente el tribunal, a efecto de generar certeza en el acceso a la justicia de las comunidades indígenas y al advertir una posible contradicción de criterios entre lo sostenido por la Sala Superior, en los juicios ciudadanos SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, y lo sustentado por el segundo tribunal colegiado en el conflicto competencial 7/2020, determinó hacerlo del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, el máximo órgano del país consideró improcedente la contradicción, dejando nuevamente en estado de indefensión a las comunidades indígenas, al no tener una vía idónea para poder acceder a la justicia local.

En lo subsecuente, el tribunal local siguió declarándose incompetente para dicho tema, no obstante, se tomaron otras alternativas a efecto de no dejar completamente en estado de indefensión a las comunidades indígenas, tal es el caso de los expedientes TEEM-JDC-263/2021 y acumulados, TEEM-JDC-328/2021, TEEM-JDC-002/2022 y acumulado, en los cuales, si bien se dejaron a salvo los derechos de diversas comunidades indígenas del municipio de Zitácuaro, mismas que se inconformaron de las consultas previas, libres e

informadas vinculadas a la administración en forma directa de sus recursos, se dio un cauce político, al darse vista al Congreso del Estado para que determinara lo conducente; lo anterior, ante la ausencia de un órgano jurisdiccional competente para plantear la temática.

Aquí cabe hacer un paréntesis, pues si bien en el último de los citados juicios que estuvo a cargo de mi ponencia asumí la postura de la incompetencia ello conforme al criterio mayoritario de las demás integrantes del Pleno, es el caso que en los dos primeros juicios emití voto particular ello porque desde mi perspectiva las alegaciones de la parte actora respecto a diversas irregularidades y omisiones en la celebración de una consulta previa, libre e informada en la que se consultaría a la ciudadanía si era su voluntad administrar los recurso en forma directa no radicaba propiamente en la administración de los mismos o en el reconocimiento a ese derecho, sino que se trataba de una controversia que implicaba revisar el proceso de consulta, lo cual desde mi opinión, este Tribunal contaba con competencia, pues en este caso no se solicitó por los accionantes que este órgano jurisdiccional se pronunciara sobre su derecho de administrar los bienes públicos que como comunidad les corresponde, sobre todo porque el Instituto Electoral de Michoacán es a quien le compete la organización de dichas consultas, por lo que, correspondería al Tribunal conocer de las impugnaciones que de dicho procedimiento derivaran, pues en ellas se encuentra inmerso un mecanismo de participación ciudadana, además de reconocimiento de autoadscripción y autoorganización de un pueblo que afirmaba tener la calidad de indígena.

Tal criterio mayoritario, originó que las comunidades se inconformaran aduciendo una violación a su derecho de acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva, no obstante, la Sala Regional Toluca abrió un nuevo cauce, el cual ya era previsible, ante la existencia de diversos votos que fueron forjando un nuevo criterio, mismo que asumía que, el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas contaba con facultades para atender estas controversias, al ser un organismo establecido como autoridad en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos, por lo que le correspondía decidir sobre el reconocimiento de las autoridades indígenas, comunidades indígenas y resolver sobre los conflictos intra comunitarios surgidos en estos mismos ámbitos, ya que la citada legislación prevé y conceptúa a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, en los términos del artículo 2°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia.

Tal criterio, fue recientemente asumido por el tribunal local en el expediente TEEM-JDC-20/2022, en el cual se determinó remitir la demanda presentada por habitantes de la tenencia de Crescencio Morales, municipio de Zitácuaro, Michoacán, en la que controvirtieron diverso acuerdo del Instituto Electoral de Michoacán que calificó y declaró la validez de la consulta libre, previa e informada a la referida tenencia, en la que determinaron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.

De esta manera, se da inicio a una nueva ruta, aunque administrativa y no jurisdiccional para el tema indígena, por lo que, hasta en tanto no exista legalmente una competencia jurisdiccional legalmente reconocida, podrían estarse remitiendo los asuntos al ente público federal creado *ex profeso* para la atención de la problemática y defensa de los derechos indígenas, quien, cabe decir, no tiene atribuciones de resolución sino únicamente de interlocución y coadyuvancia en la resolución de las circunstancias y necesidades de las comunidades, por lo que dicha circunstancia no garantiza un acceso a la justicia ante un órgano jurisdiccional que emita una resolución vinculante para las partes; de ahí que, continúe una deuda pendiente con la protección a los derechos de las comunidades indígenas en esta materia, por lo que la pregunta obligada en este sentido es, ¿a dónde podrán acudir las comunidades para defender su derecho al autogobierno, en la vertiente de la administración directa de los recursos económicos?

Para dicha interrogante, se vislumbra una posible respuesta: que la competencia ahora sí normativamente hablando, sea a favor del tribunal electoral; se afirma lo anterior, porque en marzo, el titular del Ejecutivo del Estado, presentó una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Código Electoral y la Ley de Justicia en dicha materia, en la que se está proponiendo dotar de competencia al tribunal electoral para conocer y resolver sobre conflictos jurídicos de las comunidades indígenas en razón a las consultas y a la administración del presupuesto directo; por lo que, con dicha propuesta se estaría ampliando la competencia del tribunal, no solo a la materia electoral y de participación ciudadana, sino también a la materia indígena.

Bibliografía

Federación, S. C. (25 de Septiembre de 2021). SCM-JRC-225/2021. Ciudad de México.

Federación, S. R. (7 de abril de 2022). SRE-PSC-45/2022. Ciudad de México.

Mondragón, R. R. (2017). Violencia Política Contra las Mujeres y el Rol de la Justicia Electoral. Ciudad de México.

Pérez, S. (2022). America. Zamora: Contreras.

Sentencias

Suprema Corte de Justicia de la Nación

- Amparo Directo 46/2018
- Conflicto Competencial 7/2020

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- SUP-JDC-1865/2015
- SUP-JDC-131/2020
- SUP-JDC-145/2020

Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- ST-JDC-6/2020 y acumulados
- ST-JDC-21/2020

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

- TEEM-JDC-011/2017
- TEEM-JDC-035/2017
- TEEM-JDC-006/2018
- TEEM-JDC-152/2018
- TEEM-JDC-187/2018
- TEEM-JDC-028/2019
- TEEM-JDC-030/2019
- TEEM-JDC-075/2019
- TEEM-JDC-060/2019
- TEEM-JDC-018/2020
- TEEM-JDC-046/2020
- TEEM-JDC-263/2021 y acumulados
- TEEM-JDC-328/2021
- TEEM-JDC-002/2022 y acumulado
- TEEM-JDC-020/2022

30 años de Justicia Electoral en Michoacán,
editada en septiembre de 2022
por la Presidencia del Tribunal Electoral
del Estado de Michoacán,
Coronel Amado Camacho 294,
Chapultepec Oriente, 58260,
Morelia, Michoacán, México.

TEEM

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

30 AÑOS

DE JUSTICIA ELECTORAL EN MICHOACÁN

1992 - 2022

www.teemich.org.mx